Advies

Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs



Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs,* uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Registratienummer: 20150206/1081, november 2015.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2015.
ISBN 978-946121-050-0

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:
www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:
www.balyon.com

Drukwerk:
Drukkerij Excelsior, Den Haag

ONDERWIJSRAAD

Aan de Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk	Contactpersoon	Plaats/datum
20150206/1081		Den Haag, 13 november 2015
Uw kenmerk	**Doorkiesnummer**	**Onderwerp**
		Advies *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*

Mijnheer de Staatssecretaris,

In uw brief van 2 juni jongstleden heeft u de Onderwijsraad verzocht te adviseren over de vraag in hoeverre het wenselijk is om in het primair en voortgezet onderwijs de wettelijke kaders van de eindtoetsing te verruimen. U vraagt daarbij de volgende aspecten in ogenschouw te nemen: de funderende functie van het onderwijs, de huidige mogelijkheden binnen de wettelijke kaders voor scholen om hun eindtoetsing te flexibiliseren, en de uitdagingen en belemmeringen die scholen bij een dergelijke flexibilisering ervaren. Het advies van de Onderwijsraad treft u hierbij aan.

De raad is voorstander van maatwerk, maar adviseert de wettelijke kaders rond eindtoetsing in het primair en voortgezet onderwijs niet verder te verruimen. Hij heeft daarvoor twee hoofdargumenten. In de eerste plaats is eindtoetsing in het Nederlandse stelsel een belangrijk ijkpunt om het funderend karakter te waarborgen en de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. In de tweede plaats ziet de raad een verruiming van de wettelijke kaders rond eindtoetsing niet als instrument voor maatwerk in het onderwijs. De belemmeringen die scholen ervaren om maatwerk te leveren worden niet weggenomen met het verruimen van deze wettelijke kaders.

De raad is van mening dat verdere verruiming van de wettelijke kaders rond eindtoetsing belangrijke risico's met zich meebrengt. Het kan de sociale ongelijkheid vergroten, de toegankelijkheid tot en doorstroom binnen het stelsel belemmeren, en afbreuk doen aan het civiel effect van diploma's op de (inter)nationale arbeidsmarkt. Het argument dat het leerlingen zou kunnen motiveren en uitdagen tot hogere prestaties (opstroom) klinkt positief, maar verruiming zou ook kunnen leiden tot lagere prestaties (afstroom).

Scholen hebben binnen de wettelijke kaders van eindtoetsing volop ruimte om maatwerk te bieden, zo constateert de raad. Dat scholen daar tot op heden betrekkelijk weinig gebruik van maken, komt voort uit reële praktische belemmeringen. Deze belemmeringen bevinden zich zowel binnen het stelsel als binnen scholen. Verruiming van de wettelijke kaders voor eindtoetsing neemt deze belemmeringen niet weg en is daarom niet het goede instrument om maatwerk te stimuleren.

Er is weinig bekend over mogelijke gevolgen van verdere verruiming van de wettelijke kaders van eindtoetsing. Buitenlandse voorbeelden laten een aanscherping van toelatingseisen in het vervolgonderwijs zien, als eindtoetsing minder uniform plaatsvindt. In lijn met de door de voltallige Tweede Kamer onderschreven conclusies van de commissie-Dijsselbloem en in lijn met zijn advies *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem* waar-

ONDERWIJS raad

schuwt de raad opnieuw voor overhaaste en ondoordachte stelselwijzigingen. Zoals in dat advies beschreven betekent politiek draagvlak voor onderwijsvernieuwingen niet automatisch draagvlak in het onderwijsveld. Daarnaast zijn onderwijshervormingen zonder onderbouwing vooraf met effectonderzoek risicovol, met mogelijke negatieve gevolgen voor de verdere onderwijsloopbaan en maatschappelijke carrière van leerlingen.

Met beleefde groet,

Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting

Van het onderwijs wordt in toenemende mate verwacht dat het rekening houdt met verschillen tussen leerlingen. Leraren en scholen kunnen dat op heel verschillende manieren doen. Scholen in het primair en voortgezet onderwijs moeten zich daarbij houden aan de wettelijke kaders. Die kaders laten een zekere variatie toe. Leerlingen in het primair onderwijs kunnen bijvoorbeeld de eindtoets eerder dan in het achtste leerjaar maken, en leerlingen in het voortgezet onderwijs kunnen in meer vakken examen doen, vakken een of twee jaar eerder afsluiten, en voor een of meer vakken examen doen op een hoger niveau. De afgelopen jaren zijn verschillende voorstellen en verzoeken gedaan om bij de eindtoetsing meer variatie mogelijk te maken.

De Onderwijsraad adviseert de wettelijke kaders rond eindtoetsing niet te verruimen. In het huidige onderwijsstelsel vormt de eindtoetsing in het primair en voortgezet onderwijs een belangrijk ijkpunt. Het is nodig om het funderend karakter van dit onderwijs te waarborgen en de kwaliteit ervan te bewaken. Tornen aan de wettelijke kaders rond eindtoetsing zal zijn weerslag hebben op het stelsel als geheel. De raad wijst op verschillende risico's. Verruiming kan sociale ongelijkheid tussen leerlingen vergroten en toegankelijkheid tot en doorstroom binnen het stelsel belemmeren. Ook kan het afbreuk doen aan het civiel effect van diploma's. In het buitenland leidt een flexibeler opzet van eindtoetsing vaak tot aanvullende eisen en extra toetsing in het vervolgonderwijs. Het zou leerlingen kunnen motiveren en uitdagen tot hogere prestaties, maar ook kunnen leiden tot lagere prestaties.

De Onderwijsraad is van mening dat het belangrijk is dat leraren en scholen rekening houden met verschillen tussen leerlingen. De raad constateert dat scholen binnen de wettelijke kaders van eindtoetsing volop ruimte hebben om tegemoet te komen aan verschillen tussen leerlingen. Dat scholen daar tot op heden betrekkelijk weinig gebruik van maken, komt mede voort uit reële praktische belemmeringen. Belemmeringen binnen het stelsel zijn onder meer: de manier waarop het vervolgonderwijs waardeert dat leerlingen meer vakken of vakken op een hoger niveau afsluiten, het niet op elkaar aansluiten van curricula van verschillende schooltypen, organisatorische complicaties, en een te zware wissel op het vermogen van leraren om te differentiëren. Verruiming van de wettelijke kaders van eindtoetsing neemt geen van deze belemmeringen weg.

De raad benadrukt dat er weinig kennis voorhanden is over mogelijke gevolgen van verdere verruiming van de wettelijke kaders van eindtoetsing. De risico's zijn daardoor onbekend. De Onderwijsraad waarschuwt met dit advies voor overhaaste en ondoordachte stelselwijzigingen.

Er worden verschillende voorstellen en verzoeken gedaan om de eindtoetsing in het primair en voortgezet onderwijs flexibeler in te richten. Het onderwijs zou zo nog beter in staat zijn om maatwerk te leveren. In hoeverre is verruiming van de wettelijke kaders van eindtoetsing wenselijk?

1 Aanleiding: wettelijke kaders van eindtoetsing ter discussie

In het primair en voortgezet onderwijs klinkt een steeds luidere roep om rekening te houden met verschillen tussen leerlingen. Er wordt gepleit voor meer variatie in uiteenlopende aspecten van het onderwijs, waaronder de didactiek, het onderwijsprogramma, het curriculum en de eindtoetsing. Wat betreft de eindtoetsing zijn de afgelopen jaren verschillende voorstellen gedaan om de wettelijke kaders te verruimen, zodat scholen meer mogelijkheden krijgen om leerlingen op verschillende momenten en op verschillende niveaus eindtoetsen te laten maken. Deze voorstellen hebben vooral betrekking op de examens in het voortgezet onderwijs, maar betreffen ook de eindtoetsing in het primair onderwijs. De staatssecretaris van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) heeft de Onderwijsraad gevraagd om na te gaan of bij verruiming van de wettelijke kaders van de eindtoetsing de kwaliteit en het funderende karakter van het onderwijs nog kunnen worden gewaarborgd.

1.1 Toenemende roep om maatwerk

Geen leerling is hetzelfde. Leerlingen kunnen verschillen in vaardigheden, interesses en manieren van leren. Die verschillen kunnen zich al vanaf jonge leeftijd manifesteren. Van het Nederlandse onderwijs wordt in toenemende mate *maatwerk* verwacht. Daarmee wordt bedoeld dat het onderwijs beter aansluit bij de capaciteiten en behoeften van de individuele leerling.

Het streven naar maatwerk wordt breed omarmd. De Onderwijsraad heeft er in zijn adviezen voor gepleit om meer rekening te houden met verschillen tussen leerlingen. Het onderwijs kan, volgens de raad, beter worden toegesneden op de onderwijsbehoeften van individuele of groepen leerlingen. Dat heeft een positieve invloed op de motivatie van leerlingen en ondersteunt hen in hun leerproces. Inspelen op verschillen tussen leerlingen komt ten goede aan de onderwijskwaliteit en leidt uiteindelijk tot betere onderwijsopbrengsten.[1] Ook de PO-raad en de VO-raad hebben het realiseren van maatwerk als speerpunt van hun beleid naar voren gebracht. In de bestuursakkoorden die zij hebben gesloten met het ministerie van OCW wordt maatwerk beschouwd als een middel om talenten van leerlingen te ontwikkelen, onderwijs te bieden dat aansluit bij de leerling en het zittenblijven tegen te gaan.[2]

1 Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 2013; Onderwijsraad, 2014a; Onderwijsraad, 2014d.
2 VO-raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014; PO-raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014.

De roep om maatwerk in het onderwijs wordt ook ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder de veranderende samenstelling van de bevolking, individualisering, migratie en de invloed van de kennistechnologie.[3] Individualisering draagt er niet alleen toe bij dat er meer verschillen zijn tussen mensen, maar zorgt er ook voor dat verschillen meer worden benadrukt.[4] Mensen willen dat er rekening wordt gehouden met deze verschillen en dat meer keuzevrijheid wordt geboden, zodat zij zich op een eigen manier kunnen ontwikkelen. Bovendien wordt er in de maatschappij een steeds groter beroep gedaan op het vermogen om het eigen leer- en werkproces te sturen.[5]

In de discussies over onderwijs en ook in het onderzoek worden termen als maatwerk, flexibilisering, differentiatie en personalisering vaak als synoniem gebruikt, hetgeen nogal eens tot verwarring leidt. De raad gebruikt de termen in dit advies in de volgende betekenis. *Maatwerk* is een brede, overkoepelende term die verwijst naar tal van manieren om het onderwijsaanbod beter aan te laten sluiten op behoeften van leerlingen. *Flexibilisering* verwijst naar de organisatie van het onderwijs.[6] Er is bijvoorbeeld sprake van flexibilisering als leerlingen vakken op meerdere niveaus kunnen volgen, of als (keuze)modules op verschillende manieren gecombineerd kunnen worden. Flexibilisering kan een middel zijn om maatwerk voor leerlingen te bieden, maar niet iedere vorm van maatwerk is een vorm van flexibilisering. *Differentiatie* verwijst naar de afstemming van het onderwijs op de leerling door de docent of door de school. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe differentiatie.

Bij *interne differentiatie* stemt een leerkracht de didactiek af op verschillende (groepjes) leerlingen in dezelfde klas. In het primair onderwijs wordt bijvoorbeeld veelvuldig gewerkt met drie niveaugroepen binnen eenzelfde jaargroep. Als leerlingen op basis van hun capaciteiten in verschillende groepen worden geplaatst en als groep verschillende leerwegen volgen, is sprake van *externe differentiatie*. Het onderscheid tussen leerwegen binnen het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) is daar een voorbeeld van. *Personalisering* verwijst ten slotte naar de mogelijkheid voor een leerling zelf keuzes te maken en het onderwijsaanbod mede vorm te geven, bijvoorbeeld door het werken aan eigen onderwijsdoelen.[7]

Scholen doen hun best om elke leerling het onderwijs te geven dat het beste bij hem past. Een toenemend aantal scholen in het primair en voortgezet onderwijs flexibiliseert het onderwijsaanbod.[8] Waar traditionele vernieuwingsscholen (zoals montessorischolen, daltonscholen, vrije scholen en jenaplanscholen) in het verleden al differentiatie en personalisering in hun onderwijs aanbrachten (in verschillende gradaties en met verschillende accenten), is er nu ook een groeiend aantal 'nieuwe vernieuwingsscholen' dat hun onderwijs meer flexibel vormgeeft.[9] Een deel van de vernieuwingsscholen doorbreekt het leerstofjaarklassensysteem.[10] In dit systeem, dat door veruit de meeste po- en vo-scholen wordt gehanteerd, krijgen leerlingen van dezelfde leeftijd in vaste klassen, in dezelfde ruimte, in ongeveer hetzelfde tempo, over-

3 Waslander, 2007.

4 Schnabel, 2004.

5 Scardamalia & Bereiter, 1999; Onderwijsraad, 2014a.

6 In de organisatiekundige literatuur verwijst flexibilisering naar het vergroten van de variatie in het productieproces of het uiteindelijke product. Het wordt beschouwd als de tegenhanger van standaardisatie, het verkleinen van de variatie (Jones, 2010; Gerwin, 1993; Miles, Snow, Meyer & Coleman, 1978).

7 Bosker, 2005; Nikolova & Collins, 1998; Tucker & Morris, 2012.

8 Van der Vegt, Appelhof, Hulsen, Van Eck, Heemskerk, 2015a; 2015b; Waslander, 2007; VO-raad, 2015.

9 Appelhof & Van der Vegt, 2015a; 2015b. Er zijn geen officiële cijfers beschikbaar over het aantal vernieuwingsscholen in Nederland, maar een inventarisatie van Van der Veen (2014) bevestigt dat het om een kleine minderheid van 15% van de scholen gaat.

10 Appelhof & Van der Vegt, 2015a.

wegend dezelfde leerstof aangeboden en moeten zij op hetzelfde moment dezelfde toetsen maken. Vernieuwingsscholen die dat systeem doorbreken werken bijvoorbeeld met stamgroepen waarin leerlingen van verschillende leeftijden samen in een klas zitten en werk maken op hun eigen niveau en in hun eigen tempo.

Ook 'reguliere' scholen geven vorm aan interne differentiatie. In het primair onderwijs komt dit soort differentiatie meer voor dan in het voortgezet onderwijs. Volgens de inspectie stemt in het voortgezet onderwijs ongeveer een derde van de leraren de instructie of verwerking van de stof af op verschillen tussen leerlingen.[11]

Flexibilisering kan ook betrekking hebben op de eindtoetsing. Zo bestaat er bijvoorbeeld een wettelijke mogelijkheid om leerlingen vakken te laten afsluiten op een niveau dat hoger ligt dan dat van hun andere vakken. Een havo-leerling kan bijvoorbeeld in een aantal vakken examen doen op vwo-niveau. Het vak waarin en het hogere niveau waarop het examen is afgelegd worden vermeld op de cijferlijst behorend bij het diploma.[12] Van de mogelijkheid tot het afsluiten van een vak op een hoger niveau wordt echter tot nu toe weinig gebruikgemaakt.[13] De Onderwijsraad heeft er eerder voor gepleit dat scholen de ruimte die zij hebben om maatwerk te bieden – door differentiatie binnen de klas, door flexibilisering van het onderwijs en door benutting van de mogelijkheden die de wet biedt in het flexibiliseren van examinering – aan te grijpen.[14] In dit advies buigt de raad zich specifiek over de vraag of verdere verruiming van de wettelijke kaders met betrekking tot de *eindtoetsing* wenselijk is.

1.2 Voorstellen voor verruiming van wettelijke kaders eindtoetsing

Scholen hebben binnen de huidige wettelijke kaders ruimte om de eindtoetsing te variëren en leerlingen keuzemogelijkheden aan te bieden (zie kader; en zie voor een uitgebreide beschrijving de bijlagen). De afgelopen jaren zijn verschillende voorstellen gedaan voor verruiming van deze wettelijke kaders. Deze voorstellen hebben betrekking op uiteenlopende aspecten van de eindtoetsing, waaronder het moment waarop de leerling de eindtoets aflegt, de inhoud van de toets, het niveau van de toets en de centrale afname. In alle gevallen is het doel van deze voorstellen dat de school in staat wordt gesteld meer maatwerk voor leerlingen te realiseren.

Wettelijke kaders eindtoetsing primair en voortgezet onderwijs
Po-scholen zijn verplicht om bij leerlingen in het achtste leerjaar een eindtoets af te nemen. Deze toets is bedoeld om de kennis en het niveau van de leerlingen op het gebied van taal en rekenen te bepalen, en heeft een rol in de advisering over welk type vervolgonderwijs bij een leerling past. Scholen kunnen een keuze maken uit drie verschillende toetsen.

In het voortgezet onderwijs worden schoolexamens en centrale examens afgenomen. Scholen kunnen zelf invulling geven aan de schoolexamens, de centrale examens worden landelijk vastgesteld. Leerlingen van verschillende scholen maken op hetzelfde moment dezelfde toets. De resultaten die de leerling behaalt op het geheel aan examens bepaalt of hij in aanmerking komt voor een diploma.

11 Inspectie van het Onderwijs, 2015a.
12 Regeling modellen diploma's v.w.o.-h.a.v.o.-v.m.b.o.
13 Inspectie van het Onderwijs, 2011; Brekelmans, Dekker & Van der Wel, 2012. Zie ook paragraaf 2.2,, onder subparagraaf 2.
14 Onderwijsraad, 2014a.

Leerlingen kunnen in meer vakken examen doen dan het minimum aantal dat tezamen voldoende is voor diplomering. De examenresultaten van extra vakken kunnen op de cijferlijst worden opgenomen.

In het voortgezet onderwijs geldt dat leerlingen de examens voor de verschillende vakken maken in het laatste schooljaar, maar leerlingen kunnen het schoolexamen en centraal examen voor een of enkele vakken ook een of twee jaar eerder afleggen.

Een leerling kan tevens voor een of enkele vakken examen doen op een hoger niveau dan het onderwijstype waarvoor hij is ingeschreven. Het examen op een hoger niveau telt mee voor de einduitslag.

Bij de afname van de eindtoetsing zijn verschillende vormen van individuele aanpassingen mogelijk.[15] Daarbij moet wel de inhoud hetzelfde blijven, alleen de vorm kan worden aangepast. Zo kan een leerling met dyslexie bijvoorbeeld gebruikmaken van ingesproken tekst of extra tijd krijgen (maximaal een half uur). Ook een leerling met dyscalculie kan extra tijd krijgen, maar het is niet toegestaan om gebruik te maken van reken- of formulekaarten. Hierdoor zou namelijk de inhoud veranderen.

De voorstellen om de wettelijke kaders van eindtoetsing te verruimen, variëren wat betreft initiator en status. Sommige voorstellen zijn afkomstig van het ministerie en hebben recent al geleid tot wetswijzigingen. Zo is het sinds maart 2015 mogelijk om in het voortgezet onderwijs eerder dan in het voorlaatste examenjaar examen te doen[16] en is vanaf 1 september 2015 een tijdelijke regeling van kracht waarbij scholen een vijfjarig vwo kunnen aanbieden.[17]

Het voorstel van de VO-raad voor een maatwerkdiploma deed het meeste stof opwaaien. Onder een maatwerkdiploma wordt een algemeen vo-diploma verstaan dat certificaten voor vakken omvat. Deze vakken kunnen leerlingen op verschillende niveaus afronden, hetgeen wordt vermeld op het certificaat. Waar het, binnen de huidige wettelijke kaders, al is toegestaan om voor een deel van de vakken examen te doen op een hoger niveau, zou een maatwerkdiploma leerlingen in staat stellen om zowel vakken op hoger als op lager niveau te volgen en per vak een certificaat op het niveau van het examen te verwerven. Het maatwerkdiploma voorziet ook in de mogelijkheid voor leerlingen om de leerdoelen ten dele zelf te kiezen en vorm te geven. Opbrengsten ten aanzien van extra leerdoelen kunnen leerlingen vermelden in het diplomasupplement, dat ook wel het plusdocument wordt genoemd.

De meest vergaande voorstellen met betrekking tot eindtoetsing behelzen volledige afschaffing van de centrale eindtoetsing. De verschillende voorstellen worden bepleit met uiteenlopende argumenten. Bij de voorstellen voor afschaffing van de eindtoetsing is bijvoorbeeld gewezen op een doorgeslagen meetcultuur, een te grote controle van de overheid en een eenzijdige focus op een beperkt aantal doelen. Voorstellen voor ruimere wettelijke kaders van de eindtoetsing benadrukken het belang van een passende uitdaging voor de individuele leerling. Sommige voorstellen, zoals het voorstel voor een vijfjarig vwo, richten zich op de zogenoemde toptalenten. Andere voorstellen richten zich op een bredere groep van leerlingen, zowel de leerlingen die vakken sneller of op een hoger niveau kunnen afronden als de leerlingen die kampen met struikelvakken. De laatstgenoemde groep zou gebaat zijn bij een examen

15 Artikel 55 Eindexamenbesluit.

16 Stb. 2014, 510; Stb. 2015, 512. Zie ook: Kamerstukken II 2013-2014, 33750, nr. 99.

17 Beleidsregel van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 augustus 2015, nr. VO/794653, houdende nadere regels voor het aanbieden van versneld vwo en/of verrijkt vwo voor talentvolle leerlingen in het voortgezet onderwijs (Beleidsregel versneld vwo en/of verrijkt vwo). Stcrt. 28 augustus 2015, nr. 27367. Drie jaar na inwerkingtreding vindt een tussentijdse evaluatie plats. Voor 1 september 2021 wordt de beleidsregel geëvalueerd. Tijdens de looptijd van de beleidsregel mag niet meer dan 25% van de vwo-vestigen in een provincie versneld en/of verrijkt vwo aanbieden. Na de evaluatie in 2021 zal worden besloten over voortzetting en mogelijk aanpassing van het wettelijke kader. De regeling vervalt op 15 september 2027.

op een lager niveau voor sommige vakken, zonder dat dit consequenties heeft voor de waardering van het niveau van andere vakken.

Het voorstel voor een maatwerkdiploma heeft inmiddels ook geleid tot een motie die door de Tweede Kamer is aangenomen. Met deze motie roept de Kamer de regering op om een wetswijziging te initiëren die regelt dat leerlingen vanaf het schooljaar 2016-2017 vakken op verschillende niveaus kunnen volgen én afronden met een maatwerkdiploma waarin deze verschillende niveaus tot uitdrukking komen.[18]

De aanname die ten grondslag ligt aan de meeste voorstellen is dat de eindtoetsing een belangrijke invloed uitoefent op het voorafgaande onderwijs en dat verruiming van de wettelijke kaders rond eindtoetsing tot meer maatwerk in het onderwijs zal leiden, waarbij recht doen aan diversiteit, bevorderen van de doorstroom en tegengaan van zittenblijven als hoofdargumenten worden genoemd.

1.3 Adviesvraag: in hoeverre is het wenselijk om de wettelijke kaders rondom eindtoetsing te verruimen?

De verschillende voorstellen voor verruiming van de wettelijke kaders van de eindtoetsing geven aan dat de huidige kaders ter discussie staan. Tegelijkertijd hebben deze kaders tot doel om de kwaliteit en functie van het funderend onderwijs te waarborgen: een brede vorming van leerlingen en het recht op doorstroom naar het vervolgonderwijs. Naar aanleiding van deze spanning tussen enerzijds de vraag om verruiming van de wettelijke kaders en anderzijds de waarborgen rond de functie van het funderend onderwijs, heeft de staatssecretaris de Onderwijsraad gevraagd om een antwoord te geven op de volgende adviesvraag:

In hoeverre is het wenselijk om in het primair en voortgezet onderwijs de wettelijke kaders van de eindtoetsing te verruimen?

De staatssecretaris heeft gevraagd om bij de beantwoording van de adviesvraag verschillende thema's in beschouwing te nemen: de funderende functie van het onderwijs, de huidige mogelijkheden binnen de wettelijke kaders voor scholen om hun eindtoetsing te flexibiliseren en de uitdagingen en belemmeringen die scholen bij een dergelijke flexibilisering tegenkomen.

Met dit advies bouwt de raad voort op eerdere aanbevelingen die zijn gedaan in de adviezen *Een onderwijsstelsel met veerkracht* (2014) en *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* (2013). De strekking in die adviezen was dat meer maatwerk in het stelsel wenselijk is onder gelijktijdige handhaving van ijkpunten, waaronder degelijke en betrouwbare centrale toetsing.[19] De nadruk in dit advies ligt niet op de vraag hoe meer maatwerk gerealiseerd kan worden, maar in hoeverre verdere verruiming van de wettelijke kaders rond eindtoetsing wenselijk is. Het advies gaat evenmin over de specifieke inhoud, vorm en vormgeving van de eindtoetsing. De raad heeft het vraagstuk van verruiming van de wettelijke kaders rond eindtoetsing bekeken binnen de context van het huidige onderwijsstelsel.

De voorstellen die tot nog toe zijn gedaan om de wettelijke kaders van de eindtoetsing te verruimen, hebben voornamelijk betrekking op het voortgezet onderwijs. Eindtoetsen vervullen

18 *Gewijzigde motie van het lid Ypma c.s.* (2015),

19 Zie ook Onderwijsraad, 2010.

in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs verschillende functies. Waar in het primair onderwijs de eindtoets een rol speelt bij het advies voor vervolgonderwijs (schooltype), moet de eindtoetsing in het voortgezet onderwijs voor elke individuele leerling aangeven of de eindtermen zijn behaald en een diploma kan worden toegekend. Dit diploma heeft een civiel effect en bepaalt of de leerling kan doorstromen naar bepaalde vervolgopleidingen en/of in aanmerking komt voor bepaalde beroepen. In het onderhavige advies zal de meeste aandacht uitgaan naar het voortgezet onderwijs.

1.4 Totstandkoming van het advies

Ter voorbereiding op dit advies is in opdracht van de Onderwijsraad literatuuronderzoek en empirisch onderzoek uitgevoerd naar flexibilisering binnen het funderend onderwijs.[20] Aspecten van flexibilisering die in het literatuuronderzoek worden belicht zijn: (a) wet- en regelgeving en beleidsontwikkelingen in het primair en in het voortgezet onderwijs;[21] (b) de geschiedenis;[22] en (c) effecten (op bijvoorbeeld de leeropbrengsten).[23] Het empirisch onderzoek betreft een enquête[24] en een meervoudige casestudie onder vernieuwingsscholen.[25] Behalve flexibilisering van de eindtoetsing omvatten de studies ook andere vormen van flexibilisering, waaronder het lesprogramma (differentiatie), de lestijd, de inzet van docenten, onderwijsactiviteiten en locatie, en de opbouw van het curriculum. Een van de conclusies van deze studies is dat de huidige wettelijke kaders weliswaar aanzienlijke ruimte bieden voor flexibilisering, maar dat dit de school doorgaans voor uitdagingen stelt. De casestudies laten niettemin voorbeelden zien van scholen die verschillende vormen van flexibilisering hebben weten te realiseren. Voor uitgebreide beschrijvingen verwijst de raad naar de studies zelf en naar een overkoepelende rapportage van deze studies.[26]

Naast het uitzetten van onderzoek heeft de raad gesprekken gevoerd met diverse groepen betrokkenen, waaronder leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders, de PO-raad, de VO-raad en vertegenwoordigers van vervolgopleidingen. Ook is op de website van de Onderwijsraad een oproep gedaan om over het adviesonderwerp mee te denken; hierop zijn verschillende reacties verkregen. Een compleet overzicht van geraadpleegde literatuur en deskundigen is te vinden achter in het advies.

20 De uitkomsten van dit onderzoek zijn te raadplegen op de website van de Onderwijsraad, www.onderwijsraad.nl.

21 Van der Vegt, Appelhof, Hulsen, Van Eck, Heemskerk & Pater, 2015b.

22 Appelhof & Van der Vegt, 2015a; 2015b.

23 Van Eck, Heemskerk & Pater, 2015.

24 Ouahi & Van der Vegt, 2015.

25 Hulsen & Van der Vegt, 2015.

26 Van der Vegt, Appelhof, Hulsen, Van Eck, Heemskerk & Pater, 2015a.

De raad is voorstander van meer maatwerk, maar adviseert de wettelijke kaders rond eindtoetsing in het primair en voortgezet onderwijs niet verder te verruimen. Hij heeft daarvoor twee hoofdredenen. Ten eerste brengt verruiming van de wettelijke kaders het funderend karakter van het primair en voortgezet onderwijs in gevaar. Ten tweede is verruiming van de wettelijke kaders naar het oordeel van de raad ongeschikt als instrument om meer maatwerk mogelijk te maken.

2 Advies: geen verdere verruiming wettelijke kaders eindtoetsing

In eerdere adviezen heeft de raad geconstateerd dat het onderwijsaanbod in hoge mate is gestandaardiseerd. Scholen maken slechts in beperkte mate gebruik van de autonomie die zij hebben om het onderwijs zo vorm te geven dat het aansluit bij de wensen en behoeften van individuele leerlingen.

De raad heeft scholen geadviseerd om de ruimte die er is voor maatwerk, beter te benutten en op die manier leerlingen meer te motiveren en beter te ondersteunen in hun leerproces. Meer maatwerk komt volgens hem ten goede aan de onderwijskwaliteit en leidt uiteindelijk tot betere onderwijsopbrengsten. Het is aan de scholen zelf om op hun eigen manier vorm te geven aan maatwerk. Wat betreft de cognitieve leeropbrengsten heeft de raad hiertoe een aantal aanbevelingen gedaan, zoals een gedifferentieerde didactiek, een opbrengstgerichte manier van werken, deficiëntieprogramma's, meerjarige brugklassen en diplomasupplementen om 'extra leeropbrengsten' zichtbaar te maken. De raad heeft daarbij uitdrukkelijk geadviseerd om naast maatwerk vooral ijkpunten aan te houden om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen.[27]

De raad is van mening dat de wettelijke kaders rond eindtoetsing niet verder verruimd moeten worden. In het huidige onderwijsstelsel vormt de eindtoetsing in het primair en voortgezet onderwijs een fundament in de borging van de kwaliteit van het onderwijs en dient deze als basis voor de doorlopende leerlijnen. Het veranderen of wegnemen daarvan zal zijn weerslag hebben op het stelsel als geheel.

Ten eerste brengt verruiming van de kaders het funderend karakter van het primair en voortgezet onderwijs in gevaar, vooral waar het gaat om de brede basisvorming en de toegankelijkheid tot vervolgonderwijs.

Ten tweede ziet de raad een verruiming van de wettelijke kaders rondom eindtoetsing niet als instrument voor maatwerk in het onderwijs. Scholen hebben immers nu al volop ruimte om

27 Onderwijsraad, 2011a; Onderwijsraad, 2013; Onderwijsraad, 2014a.

maatwerk te bieden binnen die wettelijke kaders. Er zijn wel praktische belemmeringen die scholen ervan weerhouden meer maatwerk aan te bieden. Deze belemmeringen worden echter niet weggenomen met het verruimen van de wettelijke kaders van eindtoetsing. Daar zijn specifiek toegesneden oplossingen voor nodig.

Hieronder gaat de raad in op de verschillende functies die eindtoetsing in het Nederlandse stelsel heeft. Daarnaast laat hij zien dat de effecten van verruiming van de wettelijke kaders van eindtoetsing niet duidelijk zijn en een risico vormen voor het funderend karakter van het primair en voortgezet onderwijs. Ook zijn er risico's met betrekking tot doorstroom naar het vervolgonderwijs en risico's voor de waarde en betekenis van diploma's (civiel effect).

2.1 Eindtoetsing biedt ijkpunten in het funderend onderwijs

In het huidige Nederlandse onderwijsstelsel fungeren de eindtoetsen als ijkpunten die de kwaliteit en het funderend karakter van het onderwijs waarborgen. Voor de verschillende betrokkenen, waaronder leerlingen, hun ouders, scholen, vervolgopleidingen, arbeidsmarkt, overheid en samenleving, verschaffen eindtoetsen duidelijkheid over de onderwijsopbrengsten. Zeker in een stelsel dat in beweging is en waar scholen op autonome wijze kunnen zoeken naar een manier waarop zij leerlingen het beste kunnen voorzien van maatwerk, is het van belang dat de fundamenten van het stelsel stevig en helder zijn. Het onderwijsproces dat aan eindtoetsing voorafgaat, is van belang voor het funderend karakter van het primair en voortgezet onderwijs. Hierbij gaat het vooral om het niveau en de breedte van de gezamenlijke kennisbasis en om het gemeenschappelijke onderwijsproces, dat naast kwalificatie ook socialisatie en persoonsvorming tot doel heeft.[28] Eindtoetsing en, in het voortgezet onderwijs, een daarop gebaseerd diploma, vormen hiervoor een dragend element. Eindtoetsing en diploma's vervullen ook een belangrijke rol bij de doorstroom binnen het onderwijsstelsel. Daarnaast hebben diploma's buiten het onderwijs een civiel effect dat van grote waarde is. Verruiming van de wettelijke kaders van eindtoetsing doet afbreuk aan deze aspecten.

1) Duidelijke ijkpunten nodig voor kwaliteit, doorstroom en civiel effect

De wettelijke kaders van eindtoetsing zijn van belang in het Nederlandse onderwijsstelsel waarin scholen een ruime mate van autonomie hebben als het gaat om de inrichting van het onderwijs. Scholen hebben veel ruimte om eigen afwegingen en keuzes te maken ten aanzien van inhoud en opbouw van de leerstof, pedagogisch-didactische aanpak en organisatie van het onderwijs in het algemeen. Dit stelt scholen in staat om hun onderwijs aan te passen aan de (inter)nationale, regionale of lokale behoeften en wensen en om binnen de school hun onderwijs zodanig in te richten dat dit aansluit bij de verschillende behoeften en wensen van hun leerlingen. Nederland onderscheidt zich wat dit betreft van andere landen, zoals Frankrijk en Italië[29], waar sprake is van een nationaal curriculum en waar de (centrale) overheid bepaalt wat en wanneer onderwezen moet worden.

Eindtoetsing waarborgt basisniveau

Vergaande autonomie van scholen in Nederland is mogelijk, omdat die gepaard gaat met vormen van centrale en/of gestandaardiseerde eindtoetsing (eindtoets in het primair onderwijs, centraal eindexamen in het voortgezet onderwijs). Juist de combinatie van deze twee elemen-

28 Onderwijsraad, 2011; Onderwijsraad, 2015b.

29 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2012; zie ook Eurypedia (website van Eurydice met landenvergelijkingen).

ten waarborgt dat leerlingen het onderwijs kunnen volgen dat bij hen past, zonder dat dit leidt tot grote verschillen tussen scholen wat betreft kwaliteit en eindopbrengsten of tot belangrijke tekortkomingen. Door het waarborgen van gedegen eindtoetsing kan de overheid haar stelselverantwoordelijkheid waarmaken.

Eindtoetsen maken (vooral op cognitief gebied) duidelijk over welke kennis en vaardigheden leerlingen beschikken en geven daarmee een indicatie van de onderwijsopbrengsten. Het prestatieniveau van leerlingen wordt vastgesteld en dat biedt vervolgens de mogelijkheid tot verbetering of het wegwerken van deficiënties. Dit geldt in de eerste plaats voor de leerling zelf, in de tweede plaats voor de school en in de derde plaats voor het stelsel als geheel. De eindtoets in het primair onderwijs geeft aan naar welk niveau van vervolgonderwijs de leerling kan doorstromen en geeft op stelselniveau aan wat het niveau van het basisonderwijs is. De eindtoetsen in het voortgezet onderwijs hebben dezelfde functie en zijn daarnaast de basis voor de verschillende diploma's, waarvan in Nederland het civiel effect groot is. De minimale toetsprestatie die (in het voortgezet onderwijs) wordt gewaardeerd met een voldoende, kan worden beschouwd als een concretisering van het basisniveau. De wettelijke kaders in het voortgezet onderwijs garanderen dat leerlingen dit basisniveau behalen doordat de toekenning van het diploma aan dit niveau is verbonden.

Eindtoetsing faciliteert doorstroom naar vervolgonderwijs
De eindtoetsing waarborgt een goede doorstroom naar en aansluiting op het vervolgonderwijs. In het primair onderwijs is de eindtoets verbonden met de doorverwijzing naar een schooltype in het voortgezet onderwijs. Weliswaar wordt het schooladvies voorafgaand aan de eindtoets vastgesteld,[30] maar op basis van de eindtoets kan dit advies worden bijgesteld. Daarnaast heeft de eindtoets een objectiverende functie en biedt het leraren een maatstaf waartegen ze hun advies kunnen afzetten. De eindtoets draagt bij aan een betrouwbare doorverwijzing en biedt tegenwicht tegen factoren die sociale ongelijkheid kunnen vergroten, zoals de druk die ouders op de school uitoefenen om een hoger schooladvies te geven. Ten slotte vormen de referentieniveaus van de eindtoets een duidelijke norm voor het prestatieniveau dat alle leerlingen dienen te behalen. De eindtoets draagt op die manier bij aan het behalen van een basisniveau waarmee ook de leerlingen aan de onderkant van de prestatieladder voldoende zijn toegerust voor het vervolgonderwijs.

In het voortgezet onderwijs is de eindtoetsing verbonden met de doorstroom binnen het voortgezet onderwijs (leerlingen met een havo-diploma kunnen bijvoorbeeld instromen in het vwo) en de doorstroom naar het hoger onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs. In alle gevallen geldt dat de centrale examens objectieve normen bieden voor het prestatieniveau dat nodig is om succesvol door te stromen.

Eindtoetsen hebben in het Nederlandse systeem een selecterende functie. Leerlingen worden verwezen naar of krijgen toegang tot het vervolgonderwijs op basis van hun prestaties op deze toetsen.[31] In dat verband is herhaaldelijk gewezen op de nadelen van een vroege toewijzing in niveaustromen die plaatsvindt aan het eind van het primair onderwijs, met name voor leerlingen die minder snel op gang komen omdat hun thuissituatie een minder rijke leeromgeving biedt. Uit onderzoek blijkt echter dat het gebruik van objectieve toetsen een dempend

30 Dit is sinds het schooljaar 2014-2015 het geval (zie bijlage 2).

31 In het primair onderwijs wordt de selectieve functie in de nieuwe situatie indirect vervuld, omdat het schooladvies eerder wordt afgegeven en leidend is (zie bijlage 2).

effect heeft op de negatieve effecten van vroege selectie naar niveaustromen.[32] Centrale toetsing is één van de redenen voor de relatief goede prestaties van Nederlandse leerlingen aan de onderkant van de prestatieladder. Onderzoek wijst uit dat ongelijke kansen niet zozeer te maken hebben met het moment van selectie, als wel met de wijze van selectie. Objectieve eindtoetsing helpt om ongelijke kansen tegen te gaan.[33]

De eisen die worden gesteld voor het behalen van een diploma, verschillen per schooltype (vmbo, havo en vwo). Die verschillende eisen worden landelijk uniform vastgesteld en afgestemd met en op het niveau van de onderscheiden vervolgopleidingen. Het behalen van een bepaald diploma geeft in beginsel een doorstroomrecht naar specifieke vormen van vervolgonderwijs.[34] In Nederland geeft een vmbo-diploma toegang tot het mbo of het havo, een havo-diploma tot het hbo en een vwo-diploma tot het volgen van wetenschappelijk onderwijs aan een universiteit.[35] In onderwijsstelsels waar geen of minder sprake is van standaard eindtoetsing aan het eind van het voortgezet onderwijs, wordt door het vervolgonderwijs een ander instrument (toelatingsexamen of ander selectiemechanisme) gecreëerd en toegepast om te toetsen of de aangemelde kandidaat zich daadwerkelijk kwalificeert voor de desbetreffende opleiding. Het zogenoemde civiel effect van het vo-diploma is in Nederland dermate groot, dat vervolgopleidingen niet overgaan tot het stellen van aanvullende eisen naast een diploma. Wel wordt de afgelopen jaren vaker extra aandacht besteed aan de motivatie van de aankomende student.

Eindtoetsing in het voortgezet onderwijs garandeert het civiel effect van diploma's
Het civiel effect van diploma's wordt bepaald door zowel subjectieve als objectieve aspecten. Bij de subjectieve aspecten gaat het om hoe betrokkenen (zoals leerlingen, ouders, vervolgopleidingen) oordelen over de aard en inhoud van de diploma's. Hieronder vallen ook de informatiekosten, dat wil zeggen de moeite die belanghebbenden moeten doen om kwaliteiten en leervermogen van een leerling adequaat in te schatten. Met de huidige vo-diploma's zijn de informatiekosten vanwege de standaardisatie relatief laag. Door de waarde die het diploma vertegenwoordigt hebben betrokkenen (zoals vervolgopleidingen en arbeidsmarkt) een belangrijke indicatie van de kennis en kunde die de gediplomeerde in generieke en/of specifieke zin heeft opgedaan. Daarnaast zegt het verkrijgen van een diploma ook iets over andere eigenschappen en vaardigheden waarover iemand beschikt, bijvoorbeeld doorzettingsvermogen, motivatie en snelheid. Een diploma geeft het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt een mogelijkheid om kandidaten sneller te werven en te selecteren op geschiktheid voor de betreffende opleiding of baan. Extra assessments of aanvullende testen zijn meestal niet noodzakelijk als de waarde van diploma's valide is geborgd.

De betrouwbaarheid en validiteit van de Nederlandse vo-diploma's zijn (inter)nationaal groot. Dat komt ook doordat geen deelcertificaten per vak, maar een 'totaaldiploma' wordt afgegeven. Door het combineren van verschillende eindtoetsen (schoolexamens en centraal examen) in zes, zeven, acht of meer verschillende vakken, wordt het aantal foute beslissingen beperkt. Diploma's worden per opleiding afgegeven, op basis van de prestaties die leerlingen behalen over het geheel van de verschillende vakken: deze moeten gemiddeld op minimaal het basisniveau van het onderwijstype zijn behaald. Mogelijke meetfouten per vak middelen elkaar op

32 Bol, Witschge, Van de Werfhorst & Dronkers, 2014.

33 Van de Werfhorst, Elffers & Karsten, 2015.

34 Onderwijsraad, 2006.

35 Respectievelijk artikelen 8.2.1. en 8.2.2. van de Wet educatie en beroepsonderwijs (vooropleidingseisen en nadere vooropleidingseisen); Titel 2, Vooropleidingseisen en toelatingseisen, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

die manier uit. Een havo-diploma is daarmee bijvoorbeeld betrouwbaarder dan een certificaat voor één vak op havo-niveau. Een ander aspect dat bijdraagt aan de betrouwbaarheid van het vo-diploma zijn de beperkte compensatie- en herkansingsmogelijkheden. Wat betreft het laatste geldt dat er belemmerende omstandigheden kunnen zijn waardoor een leerling een examen niet (optimaal) kan maken. De mogelijkheid om een examen opnieuw te kunnen doen komt daaraan tegemoet, maar is tevens beperkt omdat bij herhaalde pogingen de kans toeneemt dat een leerling die niet aan het prestatieniveau voldoet, door toevallige factoren toch het examen behaalt. Beperkte herkansingsmogelijkheden beperken ook de mogelijkheden tot strategisch gedrag van leerlingen en scholen op dit terrein.

De raad heeft er eerder op gewezen dat het realiseren van maatwerk op gespannen voet kan staan met de waarde van diploma's die door betrokkenen erkend en herkend worden.[36] Het civiel effect van een diploma vereist een zekere mate van standaardisering en uniformiteit. Aanpassingen in een eindexamen zijn alleen bij specifiek bepaalde uitzondering mogelijk.[37] Het College van Toetsing en Examens is onder meer verantwoordelijk voor de centrale examens en bepaalt hoe deze op verantwoorde wijze worden afgenomen en welke uitzonderingen toegestaan kunnen worden.

De raad heeft erop gewezen dat een diploma aan een aantal algemene uitgangspunten moet voldoen, wil het civiel effect behouden blijven: 1) het moet "vaste informatieonderdelen bevatten (gegevens over de prestaties per vak/leeronderdeel op basis van betrouwbare examinering); 2) de informatie moet op een standaardwijze worden aangeboden (cijfers die vergelijking mogelijk maken); en 3) het moet duidelijk zijn hoe in de volgende stap (vervolgopleiding of arbeidsmarkt) met het diploma wordt omgegaan: wanneer geeft een diploma recht op doorstroom, dat wil zeggen op instroom in het vervolgonderwijs?"[38]

Vooral het derde uitgangspunt (doorstroomrecht) staat bij verdere verruiming van de wettelijke kaders rond eindtoetsing ter discussie en de raad wijst in dat verband op een belangrijk risico van het loslaten van een uniform diploma per onderwijstype.

Concluderend stelt de raad dat als maatwerkdiploma's van verschillende leerlingen niet langer op dezelfde manier zijn opgebouwd of samengesteld, de onzekerheid over de waarde van dat diploma toeneemt. Afname van uniformiteit doet afbreuk aan het civiel effect van het diploma, waardoor vervolgens de toegankelijkheid van het onderwijs op stelselniveau onder druk komt te staan. Het is dan niet langer vanzelfsprekend dat een bepaald diploma een recht op doorstroom naar een vervolgopleiding geeft. Omdat vervolgopleidingen en werkgevers diploma's niet meer goed kunnen beoordelen, zullen ze eerder geneigd zijn aanvullende eisen te stellen, bijvoorbeeld in de vorm van toelatingseisen of assessments. Het loslaten van een uniform diploma per onderwijstype kan leiden tot hogere collectieve (informatie- en selectie)kosten. Bovendien verhoogt het de kans op willekeur en selectie op oneigenlijke gronden, en daarmee het risico op grotere ongelijkheid en lagere toegankelijkheid tot vervolgopleiding en arbeidsmarkt voor bepaalde groepen leerlingen en studenten.

36 Onderwijsraad, 2006; Onderwijsraad, 2010; Onderwijsraad, 2015a.

37 Dit kan op grond van artikel 55 van het Eindexamenbesluit.

38 Onderwijsraad, 2014a.

2) Wettelijke kaders eindtoetsing waarborgen het funderend karakter van het primair en voortgezet onderwijs

Kenmerkend voor funderend onderwijs is dat het alle leerlingen een gedeelde brede vorming biedt met minimaal een basisniveau. Eindtoetsen kunnen bijdragen aan de waarborging van het funderende karakter van het primair en voortgezet onderwijs. Daarvoor is nodig dat de eindtoetsen in voldoende mate zijn gestandaardiseerd en dat de normen voor standaardisatie zijn vastgelegd in wettelijke kaders.

Eindtoetsing garandeert een gedeelde brede vorming met minimaal een basisniveau

Het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs worden funderend genoemd, omdat ze voor alle leerlingen toegankelijk zijn en hen een algemene vorming bieden. Die vorming dient als grondslag voor hun verdere ontwikkeling in het onderwijs, het beroepenveld en de samenleving. Het funderende karakter van het primair en het voortgezet onderwijs is gebaseerd op de drie domeinen van onderwijs, namelijk kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Kwalificatie betekent dat leerlingen kennis, vaardigheden en houdingen verwerven die hen in staat stellen doelen na te streven zoals het volgen van een vervolgopleiding, het uitoefenen van een beroep, of functioneren in een complexe samenleving. Socialisatie betekent dat zij bekend raken met de waarden, normen en gebruiken in een samenleving. Het betekent ook dat ze zich betrokken voelen bij deze samenleving en erin kunnen participeren als volwaardige burger. Persoonsvorming betekent dat onderwijs ook altijd van invloed is op 'manieren van zijn' van leerlingen, ook manieren die niet stroken met wat gebruikelijk is. Leerlingen worden niet onderwezen om zich louter aan bestaande systemen aan te passen, maar ook om meer autonoom en onafhankelijk te worden in hun denken en handelen.[39]

De wijze waarop het primair en voortgezet onderwijs in Nederland zijn ingericht, beoogt recht te doen aan deze drie domeinen van het onderwijs en te waarborgen dat deze ook daadwerkelijk in de breedte aan bod komen.[40] Een brede basis wordt in de huidige situatie gegarandeerd door kerndoelen (primair en voortgezet onderwijs), eisen die worden gesteld aan vakkenpakketten (voortgezet onderwijs) en eindtermen (voortgezet onderwijs). Ook de opleidingsduur speelt hierbij een rol. Ten eerste is een bepaalde tijd nodig om bovengenoemde inhouden van de drie domeinen tot hun recht te laten komen. Daarnaast is ook het leerproces als zodanig, het sociale proces dat zich voltrekt in de (verschillende) groepen, het als groep doorlopen van een bepaalde schoolloopbaan en het (streven tot het) samen behalen van de eindstreep, van belang voor de socialiserende en persoonsvormende domeinen van het funderend onderwijs.

Samenhang en balans in onderwijsaanbod van belang voor funderend karakter

Meer maatwerk kan verschillend uitpakken voor de drie genoemde domeinen. Wanneer individuele leerlingen het onderwijs meer volgens hun eigen wensen en behoeften kunnen vormgeven, kan dit bijvoorbeeld positief bijdragen aan hun autonomie en onafhankelijkheid, maar ten koste gaan van de verwerving van kennis en vaardigheden die zij nodig hebben om zich te kwalificeren voor een vervolgopleiding of om een plek op de (inter)nationale arbeidsmarkt te verwerven. Meer keuzeruimte wat betreft de vakken waarin examen wordt gedaan kan bijvoorbeeld leiden tot specialisatie in wat de leerling interessant vindt, maar tegelijkertijd door eenzijdige keuzes tot een versmalling van diens kennisbasis en tot beperkingen bij socialisatie- en persoonsvormingsprocessen. Het kan er uiteindelijk toe leiden dat leerlingen minder goed zijn voorbereid om te kunnen deelnemen aan de democratische samenleving, te participeren in de

39 Onderwijsraad, 2011b; Onderwijsraad, 2013; Onderwijsraad, 2015b; Bronneman-Helmers & Zeijl, 2008. Zie ook: Platform Onderwijs2032, 2015.

40 De raad zal op dit aspect nader ingaan in zijn voorgenomen advies *Brede kwaliteit zichtbaar maken*.

culturele gebruiken van deze samenleving, en te functioneren in contexten die minder goed bij hen passen. Het is daarom van belang een goede balans te vinden tussen de drie domeinen van het onderwijs en daarvoor ijkpunten te vinden in toetsing en examinering.

Het modulair samenstellen van vo-diploma's (met deelcertificaten op verschillende niveaus) houdt geen rekening met de samenhang in het curriculum en doorlopende leerlijnen. Vakken zijn niet volledig los van elkaar te zien, maar sluiten qua inhoud en niveau op elkaar aan. Van leerlingen die het vak economie volgen op vwo-niveau wordt bijvoorbeeld ook verwacht dat zij een abstractievermogen en een vaardigheid in begrijpend lezen hebben op vwo-niveau. Leerlingen hebben nu, door de keuze voor profielen, al de mogelijkheid om zich deels te specialiseren en vakken te laten vallen die niet aansluiten bij hun interesse en capaciteiten. Verruiming van de wettelijke kaders rondom eindtoetsing zou nadelige gevolgen kunnen hebben voor de samenhang in het curriculum in het funderend onderwijs en voor de samenhang van curricula in vervolgdisciplines. Ook internationaal kunnen daarvan nadelige gevolgen optreden. Bij de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) wordt bijvoorbeeld in internationaal verband gezocht naar samenhang in curricula voor bepaalde disciplines en beroepsprofielen en toetsing daarvan volgens internationale standaarden. Dit voorkomt dat inkomende en uitgaande migranten weinig tot geen aansluiting vinden bij nationale beroepsstandaarden, en zorgt ervoor dat zij kunnen rekenen op erkenning van hun kwalificaties voor vervolgopleidingen en op de arbeidsmarkt.

3) Mogelijke effecten van verruiming eindtoetsing onduidelijk

De raad wil benadrukken dat er geen empirische kennis voorhanden is over mogelijke gevolgen van verdere verruiming van de wettelijke kaders van eindtoetsing. Naast positieve kunnen ook nadelige effecten van een verruiming worden verondersteld. De raad wijst in dit verband op zijn advies *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Na het uitkomen van het rapport van de commissie-Dijsselbloem bestond er brede consensus over het idee dat het overhaast doorvoeren van stelselwijzigingen risicovol was, en dat dat niet meer diende te gebeuren. In het voornoemde advies schetst de raad hoe het de onderwijspolitiek is vergaan na het verschijnen van het rapport van de commissie-Dijsselbloem. De raad komt daarin tot de conclusie dat opnieuw allerlei kleinere en grotere veranderingen in het stelsel zijn aangebracht zonder onderbouwing vooraf met effectonderzoek, en zonder de effecten op het stelsel als geheel te doordenken. Ook waarschuwde de raad voor het verschil tussen politiek draagvlak en draagvlak in het onderwijsveld. De raad wil deze conclusies nog eens benadrukken in het licht van de huidige discussie en besluitvorming aangaande het maatwerkdiploma en de verruiming van de wettelijke kaders rondom eindtoetsing.[41]

Gezien zijn eigen aanbeveling om gebruik te maken van informatie uit de wetenschap en uit het onderwijsveld beschrijft de raad hierna het beperkt beschikbare onderzoek en enkele voorbeelden van flexibilisering uit het buitenland.

Er zijn eerder twee onderzoeken uitgevoerd naar vo-scholen die deelnamen aan een pilot waarin de wettelijke kaders van de eindtoetsing tijdelijk werden verruimd (zie onderstaand kader). Het ging daarbij om de mogelijkheid om vaker in het jaar het centraal examen af te nemen. Op basis van de onderzoeken naar de pilots is geconcludeerd dat van de mogelijkheden van meerdere examenmomenten beperkt gebruik is gemaakt en dat de voordelen van extra examenmomenten niet opwegen tegen de praktische nadelen. Over de verruiming van de wettelijke kaders op andere aspecten van de eindtoetsing is geen onderzoek voorhanden.

41 Onderwijsraad, 2014b.

Onderzoek pilot flexibele examenmomenten
In de periode 2005-2009 vond een pilot plaats waarin scholen konden experimenteren met een flexibel examenmoment voor de beroepsgerichte leerweg in het vmbo. Leerlingen konden, individueel of in groepen, een examen afleggen binnen een tijdvak van drie maanden. In de praktijk bleken scholen en leerlingen geen gebruik te maken van de volledige periode van drie maanden, maar concentreerde de examinering zich tot een tijdvak ná mei. Veel scholen vonden het echter wel wenselijk, mede vanwege de kwetsbare groep leerlingen, om zelf het precieze examenmoment te kunnen bepalen. De flexibilisering van de examens is niet gebruikt om leerlingen een geïndividualiseerd onderwijsprogramma, verdieping of verrijking te geven. Roostering en personeelsformatie bleken lastige hindernissen.

In het havo en vwo is van 2006-2010 een pilot gehouden met meerdere examenmomenten. In afwijking van het reguliere programma waren er elk examenjaar drie volwaardige examenmomenten gecreëerd waarop een leerling ieder vak twee keer kon examineren. Op 2 november van 2009 schreef de toenmalige staatssecretaris dat het project Meerdere examenmomenten VO werd beëindigd. Het aspect van de meerwaarde voor de leerlingen legde het af tegen de problemen met de organiseerbaarheid voor scholen en de organisaties die belast waren met de centrale examens, en de problemen met de aansluiting met middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. De bekostiging van een extra examenmoment vormde een ander knelpunt. Het bleek kostbaar, namelijk ongeveer 50 miljoen euro, om zo’n extra examenmoment te organiseren.[42]

Buitenlandse voorbeelden beperkt bruikbaar

De raad benadrukt dat eindtoetsing beschouwd moet worden in de context van het hele onderwijsstelsel. Vaak wordt er bij de wens om de eindtoetsing te flexibiliseren verwezen naar ontwikkelingen of mogelijkheden in het buitenland. In landen als Engeland, de Verenigde Staten en Zweden kent de eindtoetsing een meer flexibele opzet. Buitenlandse voorbeelden van alternatieven voor de eindtoetsing zijn op zichzelf beperkt informatief voor Nederland, omdat stelsels ook op andere essentiële punten verschillen. In vergelijking met Nederland geldt voor deze buitenlandse systemen bijvoorbeeld dat het curriculum minder vrijheidsgraden voor scholen bevat en er minder en minder vroeg externe differentiatie in niveaustromen plaatsvindt. Bovendien kent het buitenlandse tertiaire onderwijs meer verschillen in kwaliteit en niveau dan in Nederland, onder andere omdat er een grotere private onderwijsmarkt bestaat waarvoor accreditatiecriteria minder duidelijk zijn. Dit alles zorgt ervoor dat de functies van eindtoetsing en diplomering internationaal verschillend zijn. Waar in Nederland leerlingen met een vwo-diploma doorgaans terecht kunnen op de universitaire of beroepsopleiding van hun voorkeur, is dit in het buitenland minder vanzelfsprekend. Universiteiten hanteren verschillende toelatingscriteria en organiseren doorgaans hun eigen toelatingsexamens. In het onderstaande kader wordt ter illustratie het Engelse systeem van eindtoetsing beschreven.

Eindtoetsing in Engeland
Het Engelse systeem van eindtoetsing wordt genoemd als voorbeeld van een systeem waarin leerlingen veel ruimte hebben om de inhoud en het niveau van het eindexamen zelf te bepalen. De eindtoetsing in het voortgezet onderwijs vindt plaats in twee fasen. In de tweede fase – het twaalfde en dertiende schooljaar (leerlingen zijn dan circa 16-19 jaar) volgen leerlingen het beroepsgerichte ‘further education’ of ‘6th form education’. Waar in het beroepsgerichte further education examens voornamelijk lokaal worden ontwikkeld (onder toezicht van Examination Boards), bestaat het examen in 6th form education uit gestandaardiseerde eindtoetsen die door de Examination Boards zijn ontwikkeld. Deze examens worden ‘Advanced Level’- of ‘A-Level’-examens genoemd. Leerlingen kiezen minimaal drie

42 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

en doorgaans vier examenvakken en kunnen per vak examen doen op een hoger (A2) of lager niveau (AS). Op basis van niveaukeuze en examenresultaten worden verschillende varianten van het 'General Certificate of Education'-diploma uitgereikt. Het soort diploma en het vakkenpakket zijn sterk bepalend voor de mogelijkheden die de leerling heeft in het hoger onderwijs. Prestigieuze universiteiten eisen de hoogste cijfers voor een groot aantal vakken op A2-niveau en nemen daarnaast toelatingsexamens af.

Er zijn verschillende kanttekeningen geplaatst bij het Engelse systeem van eindtoetsing. Een van de kanttekeningen is dat er sprake is van een inflatie van cijfers.[43] Vanwege de druk om hoge cijfers te behalen zouden scholen en leerlingen steeds meer handelen vanuit strategische overwegingen. Leerlingen zouden in het laatste schooljaar moeilijke vakken laten vallen voor makkelijke vakken en de vele herkansingsmogelijkheden strategisch benutten.[44] Het hoger onderwijs zegt verder moeite te hebben om op basis van de A-levels het algemene niveau van leerlingen te bepalen. De examenresultaten zouden weinig voorspellende waarde hebben voor het studiesucces in het hoger onderwijs.[45] Een derde kanttekening is dat leerlingen rond hun achttiende en negentiende jaar zouden worden overvoerd met examens, eerst de vo-examens en vervolgens de toelatingstoetsen van het hoger onderwijs.[46]

Risico op niveaudaling

Van verruiming van de wettelijke kaders van de eindtoetsing wordt verwacht dat het ten goede komt aan de motivatie van de leerlingen omdat ze meer worden uitgedaagd. De raad constateert echter dat vaak voorbij wordt gegaan aan de motiverende effecten van gestandaardiseerde eindtoetsing.

Het samen als groep optrekken richting een gezamenlijk eindniveau betekent dat leerlingen die met bepaalde vakken veel moeite hebben, worden gemotiveerd om hiervoor toch een voldoende te behalen. De lat die er ligt in de vorm van het eindexamen vormt een prikkel voor de leerling om zich in te zetten het nodige niveau te behalen. Dat geldt ook voor leraren, die alle leerlingen (dus ook de niet-toptalenten) tot het benodigde niveau moeten zien te brengen. Als leerlingen ook kunnen kiezen voor een examen op een lager niveau, kan dat ertoe leiden dat leerlingen voor een aantal vakken onnodig afstromen (overgaan tot een lager niveau). De raad vindt het belangrijk om op dit risico te wijzen.

2.2 Verruiming wettelijke kaders niet nodig voor meer maatwerk

Naast het principiële bezwaar tegen het verder verruimen van de wettelijke kaders voor eindtoetsing, acht de raad het ook niet nodig als instrument om maatwerk te stimuleren. In zijn eerdere adviezen heeft hij geconstateerd dat scholen veel ruimte hebben om maatwerk te bieden, maar dat zij daar weinig gebruik van maken; het onderwijsaanbod is in hoge mate gestandaardiseerd. De raad heeft scholen geadviseerd om de ruimte die zij hebben om het onderwijs af te stemmen op individuele leerlingen, beter te benutten.[47] Ook van de ruimte die er binnen de wettelijke kaders voor eindtoetsing bestaat om de eindtoetsing toch flexibel te maken, wordt weinig gebruikgemaakt. Verruiming van de wettelijke kaders is volgens de raad geen goed instrument om (bestaande) mogelijkheden tot maatwerk te benutten.

43 Coe, 2007.
44 Higton, Noble, Pope, Boal, Ginnis, e.a., 2012.
45 Vidal Rodeiro & Zanini, 2014
46 Suto, Elliott, Rushton & Mehta, 2014.
47 Onderwijsraad, 2013; Onderwijsraad, 2014a.

1) Wettelijke kaders eindtoetsing staan maatwerk niet in de weg

De wettelijke kaders rond eindtoetsing staan de mogelijkheid tot maatwerk niet in de weg. Binnen het voortgezet onderwijs, maar ook in het primair onderwijs, kan veel meer dan nu het geval is tegemoetgekomen worden aan de behoeften van verschillende leerlingen, zonder dat daarbij de wettelijke kaders voor eindtoetsing verruimd hoeven te worden.

Scholen zijn vrij om het onderwijsproces naar eigen inzicht, volgens hun eigen visie en op eigen wijze vorm te geven, mits het leerlingen voldoende toerust om uiteindelijk te kunnen voldoen aan de eisen die bij de eindtoetsing worden gesteld. Hoewel steeds meer scholen maatwerk willen bieden, is ook op dit punt de visie van scholen bepalend. Scholen hebben verschillende opvattingen over de vraag of en in welke mate en vorm maatwerk wenselijk is. Daaraan ten grondslag liggen de eigen visies die scholen kunnen hebben op de drie domeinen van het onderwijs (kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming) en hoe deze zich tot elkaar verhouden. De huidige wettelijke kaders van eindtoetsing staan het realiseren van deze eigen visie niet in de weg.

Maatwerk in het onderwijsproces binnen huidige wettelijke kaders mogelijk

Voor vernieuwingsscholen[48] - zowel traditionele als nieuwe – geldt dat zij niet (strikt) volgens het leerstofjaarklassensysteem werken, terwijl ze toch in staat zijn aan de eisen voor eindtoetsing te voldoen. De raad ziet de vaste eindtoetsing dan ook niet als een beperkende factor voor het bewerkstelligen van maatwerk, maar als een richtinggevend kader dat duidelijk maakt wat scholen in ieder geval aan hun leerlingen moeten bieden om de kwaliteit en het funderende karakter van het onderwijs te waarborgen.

Uit een overzichtsstudie van Deunk et al.[49] komt naar voren dat het aanpassen van de didactiek aan het niveau en de behoefte van de leerling (differentiatie) een cruciale factor is als het gaat om maatwerk. Interne differentiatie – gedifferentieerde didactiek binnen eenzelfde groep – heeft een positief effect op de cognitieve leeropbrengsten. Andere vormen van maatwerk dragen alleen bij aan verbetering van deze leeropbrengsten als zij gepaard gaan met interne differentiatie. Hoe interne differentiatie uitwerkt op de domeinen socialisatie en persoonsvorming is onduidelijk.

Van interne differentiatie is in het primair onderwijs meer sprake dan in het voortgezet onderwijs. Uit het laatste onderwijsverslag van de inspectie[50] blijkt dat in het primair onderwijs didactische differentiatie binnen de les steeds vaker plaatsvindt, zowel binnen als los van het klassenverband. Leraren variëren in bijna alle lessen de tijd die leerlingen krijgen voor leertaken. Bij twee derde deel van de lessen variëren zij ook de instructie en de aard van de verwerkingsopdrachten. Meestal wordt in de klas minstens gedifferentieerd naar drie niveaus: een bovengemiddeld cognitief begaafde groep die weinig instructie behoeft, een middengroep, en een groep die juist verlengde instructie en herhaling nodig heeft. De didactische differentiatie heeft hierbij doorgaans het doel om beter aan te sluiten bij het cognitieve niveau en werktempo van de leerling. Afstemming op de inhoudelijke interesse van de leerling komt minder vaak voor. Als het gebeurt, is het meestal voorbehouden aan cognitief meer begaafde leerlingen, die in de 'overgebleven' tijd bijvoorbeeld werken aan eigen onderzoeksvragen. Wel zijn er steeds meer basisscholen die zich profileren door de manier waarop zij andere vakken aan-

48 Zie paragraaf 1.1.

49 Deunk, Doolaard, Smale-Jacobse & Bosker, 2015.

50 Inspectie van het Onderwijs, 2015.

bieden (bijvoorbeeld Duits in de grensstreken) en/of extra uitdaging of ondersteuning bieden voor leerlingen die dat nodig hebben.

Hoewel interne differentiatie in het voortgezet onderwijs minder plaatsvindt, toont een deel van de scholen aan dat deze vorm van maatwerk wel degelijk mogelijk is. Een recent overzicht van de VO-raad laat verder zien dat vo-scholen ook op andere manieren rekening houden met verschillen tussen leerlingen.[51] Ze profileren zich bijvoorbeeld steeds vaker op hun specifieke aanpak of accenten wat betreft leerinhouden, zoals technasia. De verschillende initiatieven bevestigen dat maatwerk binnen de wettelijke kaders mogelijk is, ook ten aanzien van de eindtoetsing (zie bijlage 3).

2) Huidige mogelijkheden van flexibele eindtoetsing worden weinig benut

In het primair onderwijs zijn scholen vrij om ook in andere vakken dan alleen taal en rekenen eindtoetsen af te nemen.[52] Voor het onderdeel wereldoriëntatie, dat vaardigheden van de vakken geschiedenis, aardrijskunde en natuuronderwijs omvat, wordt door ongeveer 100.000 leerlingen in groep 8 een eindtoets gemaakt.[53] Dat is ongeveer 70% van het totaal aantal leerlingen. Ook kunnen leerlingen eerder dan in hun achtste leerjaar de eindtoets maken en uitstromen naar het voortgezet onderwijs. Er is de raad geen informatie bekend over de mate waarin van deze laatste mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

In het voortgezet onderwijs bestaan meer mogelijkheden: leerlingen kunnen in één of meerdere vakken op een hoger niveau examen doen, in extra vakken examen doen, en één of meer jaren eerder examen doen (zie bijlage 3). Hier wordt echter niet veel gebruik van gemaakt. In 2009 deden 562 leerlingen in het vmbo en havo examen in één of meer vakken op een hoger niveau.[54] Dat is 0,4% van alle geslaagde eindexamenkandidaten. In de daarop volgende jaren zijn deze aantallen toegenomen, tot ongeveer 2% van de geslaagden in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, 1% van de geslaagden in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo, en ongeveer 0,2% van de havisten.[55] In de meeste gevallen ging het dan om één vak. Hoewel er sprake is van een stijging, gaat het dus om heel kleine aantallen. Uit de laatste inventarisatie blijkt dat er in 2014 252 vo-scholen (van de 642) waren waar één of meerdere leerlingen in vakken op een hoger niveau examen hebben gedaan. Het betrof in totaal 1.846 leerlingen in het vmbo en havo.[56] Van de mogelijkheid om examen te doen in een of meer extra vakken wordt op het havo en vwo vaak gebruikgemaakt (50%). In het vmbo ligt dit percentage beduidend lager (rond de 5% in de basisberoeps- en kaderberoepsgerichte leerwegen; rond de 25% in de gemengde en theoretische leerwegen).[57] Van de mogelijkheid om een of meer jaren eerder examen te doen, wordt nog nauwelijks gebruikgemaakt (hoewel er wel een toename is). Voor zover nu bekend ging het in de jaren 2013, 2014 en 2015 om respectievelijk de volgende aantallen: in het vmbo: 1, 3 en 175 (van de ongeveer 105.000 leerlingen); in het havo: 4, 8 en 383 (van de ongeveer 52.000 leerlingen); en in het vwo: 3, 3 en 74 (van de ongeveer 36.000) leerlingen.[58]

51 VO-raad, 2015.
52 http://www.nieuweregelgevingovergangpo-vo.nl/verplichte-eindtoets/.
53 Hemker & Van Weerden, 2014.
54 Inspectie van het Onderwijs, 2011.
55 Brekelmans, Dekker & Van der Wel, 2012.
56 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014.
57 Brekelmans, Dekker & Van der Wel, 2012.
58 Informatie, d.d. november 2015, op verzoek verkregen van de afdeling informatieproducten van DUO, Ministerie van OCW.

Terzijde wil de raad hier overigens opmerken dat afwijken van de reguliere eindtoetsing in het voortgezet onderwijs ook kan door het zogenoemde Staatsexamen af te leggen. Dit is bedoeld voor mensen die niet deelnemen aan het reguliere onderwijs op school. Ook is het mogelijk om als school een beroep te doen op artikel 29, lid 7, van de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs), die de mogelijkheid biedt tot afwijking van de regels omtrent eindtoetsing ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs.[59] Omdat het in beide gevallen specifieke situaties betreft, zal de raad hier verder niet op ingaan.

3) Verschillende belemmeringen leiden tot onderbenutting van mogelijkheden voor maatwerk binnen de wettelijke kaders

Er is geen systematisch onderzoek gedaan naar de redenen waarom de huidige mogelijkheden tot flexibilisering van eindtoetsing weinig worden benut. Op basis van de beschikbare literatuur en de informatie van verschillende partijen (waaronder leerlingen, ouders, leraren en schoolleiders) die de raad zelf heeft geraadpleegd in panels en individuele gesprekken, komen echter verschillende belemmeringen naar voren om binnen de wettelijke kaders meer maatwerk te bieden.

Belemmeringen binnen het stelsel

De beperkte benutting van de bestaande wettelijke mogelijkheden om de eindtoetsing te flexibiliseren komt voort uit ten minste drie belemmeringen die niet direct de eindtoetsing betreffen. Een eerste belemmering die vaak in verband met het maatwerkdiploma wordt genoemd, is dat leerlingen die vakken op een hoger niveau afsluiten slechts een aantekening in het diplomasupplement krijgen. Zij krijgen geen diploma op een hoger niveau. In de gesprekken die de raad met leerlingen voerde gaf een aantal van hen aan dat dit gegeven het voor hen niet de moeite waard maakt om een examen op een hoger niveau te doen. De waardering van 'vakken halen op een hoger niveau' heeft echter niet zozeer te maken met het afgeven van een certificaat of een aantekening, maar met de waarde die de vervolgopleidingen en het beroepenveld aan dit certificaat of de aantekening toekennen. Afspraken met vervolgopleidingen en het beroepenveld zouden kunnen leiden tot een andere waardering van vakken op een hoger niveau, zonder dat een wijziging van de wettelijke kaders daarvoor noodzakelijk is.

Een tweede belemmering is dat scholen die leerlingen stimuleren een examen op een hoger niveau af te leggen, lagere gemiddelde examencijfers per schooltype riskeren. Immers, als de 'goede' havisten vwo-examen doen, zal het havo-gemiddelde afnemen, en wellicht ook het vwo-gemiddelde omdat de havoleerlingen zullen scoren als 'minder goede' vwo-leerlingen. Voor scholen die ernaar streven het gemiddelde eindexamencijfer per niveau zo hoog mogelijk te laten zijn – voor hun beoordeling en reputatie – is het stimuleren van leerlingen om op een hoger niveau examen af te leggen geen aantrekkelijke strategie. In het toezicht zouden scholen meer gewaardeerd kunnen worden voor hun inspanningen om leerlingen op een hoger niveau examen te laten doen voor één of meer vakken.

Een derde belemmering voor benutting van de huidige wettelijke mogelijkheden is dat schooltypen niet alleen in schoolduur, maar ook in oriëntatie en kerndoelen verschillen. Dit stelselgegeven betekent dat het vakkenaanbod verschilt tussen schooltypen en kan zelfs tot gevolg hebben dat voor vakken die dezelfde namen dragen, verschillende leerstof is vereist. Voor leer-

59 Artikel 29, lid 7, WVO luidt als volgt: "Ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs aan een school kan Onze minister toestaan dat wordt afgeweken van het bepaalde bij of krachtens dit artikel. Onze minister besluit binnen zes maanden na ontvangst van een aanvraag. Indien de beschikking niet binnen zes maanden kan worden gegeven, stelt Onze minister de aanvrager daarvan in kennis en noemt hij daarbij een termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien."

lingen die een vak op een hoger niveau willen doen, betekent dit dat zij slechts in beperkte mate kunnen profiteren van eerder onderwijs dat ze op een lager schooltype hebben gevolgd. De belemmeringen vanwege de beperkte aansluiting van de curricula spelen overigens niet alleen een rol wanneer een leerling gedurende de schoolperiode besluit om op een hoger niveau een vak te gaan volgen, maar ook wanneer zij diploma's 'stapelen'. De beperkte aansluiting van de curricula vormt daarmee een verklaring voor het feit dat stapelen van diploma's beperkt voorkomt. Door te zorgen voor een betere inhoudelijke aansluiting tussen de curricula van de verschillende schooltypen, wordt het gemakkelijker gemaakt om vakken op een hoger niveau af te ronden.

Belemmeringen binnen scholen

De beperkte benutting van bestaande mogelijkheden komt ook voort uit een aantal belemmeringen binnen scholen. Een eerste belemmering betreft de informatievoorziening over de wettelijke mogelijkheden. Uit de gesprekken bleek dat veel leerlingen, ouders en leraren onbekend zijn met de bestaande mogelijkheden. Een aantal leerlingen (in de panels) gaf aan dat ze voor bepaalde vakken wel voor examinering op een hoger niveau zouden hebben gekozen als ze zich van de mogelijkheid bewust waren geweest. Zij wilden goed presteren en dachten dat ze door in een of meer vakken op een hoger niveau examen af te leggen, bij de vervolgopleiding ook een streepje voor zouden hebben – zowel bij toelating als bij het volgen van de opleiding. Ook was er wel animo om vakken in het voortgezet onderwijs een jaar eerder af te ronden, zodat men óf meer tijd over had voor de andere vakken óf in die tijd een extra vak zou kunnen volgen. Leerlingen, ouders, leraren en schoolleiders duidelijker informeren over bestaande mogelijkheden, kan ertoe leiden dat meer leerlingen examens op een hoger niveau gaan afsluiten.

De tweede belemmering betreft het organisatievermogen van de school. Het mogelijk maken van flexibele vormen van eindtoetsing (vooral het op verschillende niveaus examen doen) vraagt qua logistiek en organisatie veel van de school. Het aanbieden van de mogelijkheid om in een extra vak examen te doen, hetzij een regulier profielvak, hetzij een vak als Spaans of filosofie, vergt een relatief kleine aanpassing, maar het combineren van examens op verschillende niveaus vergt meer. Voor het examineren van vakken op een hoger niveau is het van belang dat de school de leerling in staat stelt om niet alleen het niveau, maar ook het verschil in schoolduur te overbruggen. Overigens veronderstelt een dergelijke flexibilisering ook dat de school de verschillende schooltypen aanbiedt. Dit is geen vanzelfsprekendheid. Slechts 43% van de vo-scholen biedt alle onderwijsniveaus aan: vmbo (alle leerwegen), havo en vwo. 30% van de vo-scholen zijn categorale scholen, die in principe maar één schooltype aanbieden en voor de overige schooltypen geen examenlicentie hebben.[60] Op deze scholen zou het volgen van vakken op een hoger niveau alleen mogelijk zijn wanneer de school hiervoor een samenwerking met een andere school aangaat.

Een derde belemmering betreft ten slotte de differentiatievaardigheden van docenten. Differentiatievaardigheden van leraren kunnen worden beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor alle vormen van maatwerk in het onderwijs. Op deze vaardigheden wordt een bijzonder groot beroep gedaan wanneer scholen hun eindtoetsing flexibiliseren, aangezien leraren dan te maken krijgen met individuele leertrajecten die over de gehele schoolperiode per vak kunnen verschillen in tempo, inhoud en niveau.

60 Centraal Bureau voor de Statistiek, Dienst Uitvoering Onderwijs & Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap, 2014.

Differentiatie in didactiek behoort tot de complexe vaardigheden van leraren. De beperkte mate waarin differentiatie (vooral in het voortgezet, maar ook nog in het primair onderwijs) voorkomt, heeft voor een deel hiermee te maken: beheersing van differentiatievaardigheden vergt scholing en ervaring, dus verdere professionalisering van zowel beginnende als zittende leraren.[61]

Pabo's hebben de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan didactische differentiatie, maar dat wil niet zeggen dat de verwerving van differentiatievaardigheden voor pabo-studenten vanzelfsprekend is. Studenten en afgestudeerden van de pabo's vinden dat zij op de pabo voldoende hebben geleerd om een aantal basale pedagogisch-didactische vaardigheden onder de knie te krijgen, maar ze zijn ontevreden over de mate waarin ze hebben geleerd te differentiëren. Ze vinden vooral dat ze niet voldoende zijn toegerust om de voortgang van leerlingen systematisch te volgen en te analyseren om zo maatwerk te kunnen bieden. De helft van de beginnende leraren geeft aan te weinig geleerd te hebben om het individuele lesprogramma aan te kunnen passen voor leerlingen met een achterstand (43%) of een voorsprong (53%).

In het voortgezet onderwijs is sprake van externe differentiatie door de inrichting van verschillende leerwegen. De inrichting van leerwegen is bedoeld om leerlingen onderwijs te bieden dat aansluit bij hun capaciteiten. Maar ook binnen elke leerweg zijn er aanzienlijke verschillen in aanleg en behoeften van leerlingen. Het jaarverslag van de inspectie suggereert dat er nog weinig op deze verschillen wordt ingespeeld.[62] Om interne differentiatie binnen het voortgezet onderwijs te bevorderen kunnen de differentiatievaardigheden van de docenten worden versterkt, meer gedifferentieerde lesmethodes worden ontwikkeld en de curricula van de schooltypen meer op elkaar worden afgestemd.

De raad concludeert dat bestaande mogelijkheden om eindtoetsing te flexibiliseren nog maar weinig worden benut. Deze onderbenutting komt voort uit verschillende belemmeringen, zowel binnen het stelsel als binnen scholen. Verruiming van de wettelijke kaders rond eindtoetsing laat bestaande belemmeringen ongemoeid en is naar het oordeel van de raad een ongeschikt instrument om meer maatwerk mogelijk te maken.

61 In het landelijk onderwijsprogramma School aan Zet, dat wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW, de PO-Raad en de VO-raad, wordt aan dit aspect ook uitdrukkelijk aandacht besteed. Zie: www.schoolaanzet.nl.

62 Inspectie van het Onderwijs, 2015.

Afkortingen

hbo	hoger beroepsonderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
po	primair onderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Literatuur

Appelhof, P. & Van der Vegt, A. (2015a). *Flexibilisering in het basisonderwijs: een historisch overzicht*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Utrecht, Amsterdam: Oberon, Kohnstamm Instituut.

Appelhof, P. & Van der Vegt, A. (2015b). *Flexibilisering in het voortgezet onderwijs: een historisch overzicht*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Utrecht, Amsterdam: Oberon, Kohnstamm Instituut.

Bol, T., Witschge, J., Van de Werfhorst, H.G. & Dronkers, J. (2014). Curricular Tracking and Central Examinations: Counterbalancing the Impact of Social Background on Student Achievement in 36 Countries. *Social Forces*, 92(4), 1545-1572.

Bosker, R.J. (2005), *De grenzen van gedifferentieerd onderwijs*. Inaugurele rede. Groningen, 11 januari 2005. Geraadpleegd op 27 oktober 2015 via http://www.rug.nl/research/portal/files/14812458/bosker.pdf.

Brekelmans, J., Dekker, B. & Van der Wel, J. (2012). *Examens in extra vakken en op een hoger niveau. Onderzoek Regioplan in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Amsterdam: Regioplan.

Bronneman-Helmers, R. & Zeijl, E. (2008). Burgerschapsvorming in het onderwijs. In P. Schabel, R. Bijl & J. de Hart (eds.), *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie* (173-205). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Dienst Uitvoering Onderwijs & Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (2014). *Aantal vo-scholen*. Webpagina. Geraadpleegd via http://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/voortgezet-onderwijs/instellingenvo/aantal-scholen.

Coe, R. (2007). *Changes in standards at GCSE and A-Level: Evidence from ALIS and YELLIS*. Geraadpleegd op 30 oktober 2015 via http://www.cem.org/attachments/ONS%20report%20on%20changes%20at%20GCSE%20and%20A-level.pdf.

Deunk, M.I., Doolaard, S., Smale-Jacobse, A.E. & Bosker, R.J. (2015). *Differentiation within and across classrooms: A systematic review of studies into the cognitive effects of differentiation practices*. Groningen: GION onderwijs/onderzoek

Gerwin, D. (1993). Manufacturing flexibility: a strategic perspective. *Management science, 39*(4), 395-410.

Hemker, B. & Van Weerden, J. (2014). *Peiling van de vaardigheid van de wereldorientatievakken in jaargroep 8 van het basisonderwijs in 2014*. Arnhem: Cito.

Higton, J., Noble, J., Pope, S., Boal, N., Ginnis, S., Donaldson, R. & Greevy, H. (2012). *Fit for purpose? The view of the higher education sector, teachers and employers on the suitability of A levels*. Geraadpleegd op 30 oktober 2015 via http://dera.ioe.ac.uk/14104/1/2012-04-03-fit-for-purpose-a-levels.pdf.

Hulsen, M. & Van der Vegt, A.L. (2015). *Praktijkvoorbeelden flexibilisering in het primair en voortgezet onderwijs*. Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Utrecht, Amsterdam: Oberon, Kohnstamm Instituut.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2015). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jones, G.R. (2010). *Organizational theory, design, and change*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Miles, R.E., Snow, C.C., Meyer, A.D. & Coleman, H.J. (1978). Organizational strategy, structure, and process. *Academy of management review, 3*(3), 546-562.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Beëindiging project Meerdere examenmomenten.* Brief van staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 2 november 2009. Kamerstukken II 2009-2010, 31289, 73.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Verslag houdende lijst van vragen en antwoorden examens vo en mbo.* Brief van Minister van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 6 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 31289, 199.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Overgang naar voortgezet onderwijs, naleving van wet- en regelgeving.* Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 februari 2015. Kamerstukken II 2014-2014, 31289, 216.

Nikolova, I. & Collins, B. (1998). Flexible learning and design instructions. *British Journal of Educational Technology, 29*(1), 59-72.

Platform Onderwijs2032 (2015). *Hoofdlijn advies: een voorstel.* Geraadpleegd op 27 oktober 2015 via http://onsonderwijs2032.nl/wp-content/uploads/2015/09/Hoofdlijn-advies-Een-voorstel-Onderwijs2032.pdf.

PO-raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs.* Geraadpleegd op 4 november 2015 via https://www.poraad.nl/files/over_de_po-raad/bestuursakkoord_po.pdf.

Onderwijsraad (2006). *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2010). *Een diploma van waarde.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2011a). *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2011b). *Onderwijs vormt.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014a). *Een onderwijsstelsel met veerkracht.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014b). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014c). *Overgangen in het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014d). *Profielen in het vmbo.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2015a). *Kwaliteit in het hoger onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2015b). *Meerjarenagenda 2015-2020, werkprogramma 2016.* Den Haag: Onderwijsraad.

Ouahi, S. & Van der Vegt, A.L. (2015). *Quickscan flexibilisering in het primair en voortgezet onderwijs.* Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Utrecht, Amsterdam: Oberon, Kohnstamm Instituut.

Scardamalia, M. & Bereiter, C. (1999). School as knowledge-building organizations. In D. Keating & C. Hertzman (eds.), *Today's children, tomorrow's society: The developmental health and wealth of nations* (274-289). New York: Guilford.

Schnabel, P. (2004). *Een eeuw van verschil. Van achterstelling tot zelfontplooiing: de dynamiek van het gelijkheidsideaal.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Suto, I., Elliott, G., Rushton, N. & Mehta, S. (2014). Course struggle, exam stress, or a fear of the unknown? A study of A level students' assessment preferences and the reasons behind them. *Educational futures, 6*(2), 21-43.

Tucker, R. & Morris, G. (2012). *By design: negotiating flexible learning in the built environment discipline.* Geraadpleegd op 27 oktober 2015 via http://www.researchinlearningtechnology.net/index.php/rlt/article/view/14404.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2012). *World Data on Education.* Geraadpleegd op 30 oktober 2015 via de website van UNESCO, http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Italy.pdf.

Van de Werfhorst, H., Elffers, L. & Karsten, S. (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*. Amsterdam: Didactief.

Van der Veen, C. (2014). *Percentage vernieuwingsscholen in het Nederlandse basisonderwijs*. Geraadpleegd op 3 november 2015 via http://www.chielvanderveen.com/percentage-vernieuwingsscholen-in-het-nederlandse-basisonderwijs/.

Van der Vegt, A.L., Appelhof, P., Hulsen, M., Van Eck, E., Heemskerk, I. & Pater, C. (2015a). *Tijd voor flexibiliteit. Beknopte overall-rapportage*. Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Utrecht, Amsterdam: Oberon, Kohnstamm Instituut.

Van der Vegt, A.L., Appelhof, P., Hulsen, M., Van Eck, E., Heemskerk, I. & Pater, C. (2015b). *Tijd voor flexibiliteit. Flexibilisering primair en voortgezet onderwijs. Wet- en regelgeving en beleidsontwikkelingen*. Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Utrecht, Amsterdam: Oberon, Kohnstamm Instituut.

Van Eck, P., Heemskerk, I. & Pater, C. (2015). *Effecten van flexibilisering en gepersonaliseerd leren*. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Utrecht, Amsterdam: Oberon, Kohnstamm Instituut.

Vidal Rodeiro & Zanini, N. (2014). The role of the A* grade at A level as a predictor of university performance in the United Kingdom. *Oxford Review of Education, 41*(5), 647-670.

VO-raad (2015). *Sectorakkoord VO: scholen in beweging*. Geraadpleegd op 3 november 2015 via de website van VO-raad, http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Sectorakkoord/SectorakkoordVO-Scholen-in-Beweging.pdf.

VO-raad & Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit*. *Sectorakkoord VO 2014-2017*. Geraadpleegd op 9 oktober 2014 via http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Sectorakkoord/Sectorakkoord-VO-OCW.pdf.

Waslander, S. (2007). Mass customization in schools: strategies Dutch secondary schools pursue to cope with the diversity-efficiency dilemma. *Journal of Education Policy, 22*(4), 363-382.

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken/correspondentie

De heer A. Béguin	Cito
De heer G. van Dam	Ouder van examenleerling, Adorp
De heer. J. Drentje	Deltion Sprint Lyceum (vavo)
Mevrouw P. van Haren	Algemene Vereniging Schoolleiders
Mevrouw K. Hei	ICE, Culemborg
De heer J. Kastelein	College voor Toetsen en Examens
Mevrouw A. Staarman	VO-raad
De heer B. Teunis	PO-raad
Mevrouw M. Vandecandelaere	Katholieke Universiteit Leuven
De heer A. van der Ven	College voor Toetsen en Examens
De heer R. J. de Vries	Verus
De heer C. Zintel	Kennisnet

Leraren en schoolleiders, individueel

De heer H.W. Biemans	Newmancollege, Breda
Mevrouw T. Meijer	Stichting Openbaar Primair Onderwijs
De heer J. Osinga	SG Bogerman, Sneek
Mevrouw M. Raeven	Peellandcollege, Deurne
Mevrouw H. Rookmaker	Reitdiep College, Groningen
De heer G. Smids	Houtens school voor mavo en beroepsgericht onderwijs, Houten

Panelbijeenkomst 12 juni 2015 – leerlingen (sector)

Mevrouw L. van Bergen	Scholengemeenschap Dalton, Voorburg (vmbo)
Mevrouw F. van Bijnen	Scholengemeenschap Dalton, Voorburg (vmbo)
Mevrouw E. Eldermans	Jac. P. Thijsse-college, Castricum (vwo)
De heer T. Groot	Jac. P. Thijsse-college, Castricum (havo)
De heer J. Ravenhorst	Gymnasium Haganum, Den Haag (gymnasium)
Mevrouw E. van Remortel	Ostrea Lyceum, Goes (vwo)
Mevrouw T. Shasha	Gymnasium Haganum, Den Haag (gymnasium)
De heer M. Veldt	Jac. P. Thijsse-college, Castricum (havo)
Mevrouw M. de Wit	Jac. P. Thijsse-college, Castricum (vwo)

Panelbijeenkomst 12 juni 2015 – ouders van leerlingen in examenklas/groep 8 (sector leerling)

De heer B. van Engelenburg	Gymnasium Sorghvliet, Den Haag (gymnasium)
De heer P. Hulsen	Landelijke Oudervereniging Ouders & Onderwijs
De heer P. Kooiman	KSG De Breul, Zeist (havo)
Mevrouw C. del Monte Lyon	De Vrije School, Den Haag (vwo)
Mevrouw A. Schiereck	Monstessorischool Nieuw Vreugd & Rust, Voorburg (groep 8)
Mevrouw N. Verstraeten	Ostrea Lyceum, Goes (vwo)

Panelbijeenkomst 26 juni 2015 – vervolgopleidingen

De heer H. Everhardt	Noorderpoort (mbo-instelling), Groningen
De heer A.J. van der Hoeve	Deltion College (mbo-instelling), Zwolle
De heer G. Hogendoorn	Erasmus Universiteit Rotterdam
Mevrouw H. van Oostrom	VO-raad
De heer J. Schobben	ROC de Leijgraaf, Veghel
Mevrouw C. Stoker	De Haagse Hogeschool, Den Haag
Mevrouw M. Zander	Hogeschool van Amsterdam

Panelbijeenkomt 26 juni 2015 – leraren en schoolleiders

De heer T. van Bergen	Trinitas College, Heerhugowaard
Mevrouw S. Bolkenbaas	Lentiz Dalton vmbo, Naaldwijk
De heer N. ter Haar	LMC Voortgezet Onderwijs, Rotterdam
De heer J. Hardeman	Basisschool Wilhelminaschool, Rijssen
De heer K. Kapteijns	Van Lodenstein College, Kesteren
De heer B. van Kats	Cosmicus College, Rotterdam
Mevrouw C. Leenders	Basisschool Jan Ligthartschool, Den Haag
De heer K. Nederhoed	Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs
Mevrouw I. Schaveling	Trinitas College, Heerhugowaard
De heer T. Smits	Trinitas College, Heerhugowaard
Mevrouw A. Staarman	VO-raad
De heer B. Teunis	PO-raad
De heer B. van Vreeswijk	Van Lodenstein College, Amersfoort

Bijlage 1

Adviesvraag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
Mw. prof. dr. H. Maassen van den Brink
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Voortgezet Onderwijs
IPC 2650

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
G.H. de Ruiter

T +31 6 31 74 92 32
g.h.deruiter@minocw.nl

Onze referentie
746699

Datum 14 APR. 2015
Betreft Adviesaanvraag flexibilisering van toetsing en examinering in primair en voortgezet onderwijs.

Geachte mevrouw Maassen van den Brink,

Voor de onderwijsbeleidsontwikkeling is er grote behoefte aan een gedegen analyse van de mogelijkheden van flexibilisering van toetsing en examinering in primair en voortgezet onderwijs, van de randvoorwaarden die hiervoor nodig zijn en van de grenzen die hierbij eventueel gesteld moeten worden. Ik zou u daarom willen verzoeken om het in uw *Werkprogramma* voor 2015 aangekondigde advies over flexibilisering van het onderwijs primair te richten op nut en noodzaak van flexibilisering van eindtoetsing in primair en voortgezet onderwijs. Daarbij verzoek ik u zowel in te gaan op verwachte positieve effecten als op mogelijke onvoorziene negatieve neveneffecten, zowel voor het primair en voortgezet onderwijs als voor de andere onderwijssectoren.[1] Ik hecht eraan dat ook nadrukkelijk opvattingen van leraren, leerlingen, ouders en het vervolgonderwijs betrokken worden.

1. Gepersonaliseerd leren en flexibilisering van onderwijs

Er is de laatste tijd veel interesse en aandacht voor personalisering van het leren en flexibilisering van het onderwijs. Zo wordt in de uitwerking van de Sectorakkoorden PO en VO verkend waar en hoe het primair en voortgezet onderwijs (verder) geflexibiliseerd kunnen worden. Daarbij is zowel aandacht voor leerlingen die meer uitdaging aankunnen en ambiëren (toptalenten), als voor leerlingen die juist meer ondersteuning nodig hebben (passend onderwijs). Ook verschillen in capaciteiten, ambities, interesses en leerstijlen van leerlingen zouden vragen om meer maatwerk, differentiatie en flexibiliteit in het funderend onderwijs.

Er zijn al veel (wettelijke) mogelijkheden om te differentiëren naar inhoud, vorm en organisatie van het onderwijs. Van deze mogelijkheden wordt in de onderwijspraktijk ook steeds meer gebruik gemaakt. Zo is er veel ruimte om te variëren in het curriculum. Dat komt in het voortgezet onderwijs onder meer tot uitdrukking in de verschillende vakkenpakketten in de respectievelijke profielen in

---

[1] Omdat de term 'eindtoetsing' vooral associaties oproept met de eindtoets in het primair onderwijs, wordt in deze term in het vervolg van deze adviesaanvraag alleen in de context van het PO gebruikt. Wanneer in algemene zin en bij het voortgezet onderwijs over dit soort toetsing (in het VO gaat het dan over de (centrale) examens) wordt gesproken, wordt doorgaans de term 'afsluitende toetsing' gebruikt.

Pagina 1 van 5

vmbo, havo en vwo en de mogelijkheid om keuzevakken aan te bieden en te volgen. Ook speciale uitdagende programma's voor bijvoorbeeld toptalenten en bijspijkerlessen voor leerlingen die een extra zetje nodig hebben zijn hier voorbeelden van.

Onze referentie
746699

2. Ervaren (in-)flexibiliteit van het huidige systeem van eindtoetsing

Wat betreft flexibiliteit in inhoud, vorm en organisatie van het onderwijs is er al veel mogelijk. Bij afsluitende toetsing is echter aanzienlijk minder sprake van differentiatie en flexibiliteit. Daarbij gaat het in het bijzonder om flexibiliteit in de momenten waarop getoetst wordt om een (deel van een) opleiding af te ronden en om het niveau of de niveaus waarop dat kan gebeuren. Dit heeft zowel te maken met onderwijsbeleid en wet- en regelgeving, als met de onderwijspraktijk.

De meeste scholen in Nederland hanteren het leerstofjaarklassensysteem, waarbij leerlingen van dezelfde leeftijd, in vaste klassen, in eenzelfde tempo, (per vak) dezelfde leerstof krijgen aangeboden en op hetzelfde moment dezelfde toetsen moeten maken. De afgelopen jaren is meer waarde toegekend aan uniforme toetsing. In het primair onderwijs zijn scholen inmiddels verplicht om een landelijke eindtoets af te nemen. In het voortgezet onderwijs zijn er sinds jaar en dag centrale schriftelijke examens; in aanvulling daarop is recent een landelijke rekentoets ingevoerd.

Sommige scholen geven aan dat de eisen die de rijksoverheid stelt aan afsluitende toetsing verdere differentiatie en personalisering, die volgens hen nodig (of in elk geval wenselijk) is, in de weg staan. In het primair onderwijs wordt dan gedoeld op de landelijke eindtoetsen en de schooladviezen. In het voortgezet onderwijs gaat het om centrale eindexamens en om diploma's die worden afgegeven voor de verschillende opleidingsniveaus. Centrale examens worden in dezelfde periode afgenomen: aan het eind van de opleiding, die een vaste opleidingsduur kent. Dat zou in de weg staan dat leerlingen in hun eigen tempo werken. Ook wordt het door sommige VO-scholen als een belemmering ervaren dat diploma's worden afgegeven per opleiding en niet per vak. Leerlingen moeten daardoor alle onderdelen van een opleiding op eenzelfde niveau afsluiten. Wanneer zij enkele onderdelen op een hoger niveau afsluiten heeft dat geen effect op de diplomawaardering, terwijl zij feitelijk geen vakken op een lager niveau kunnen afsluiten: dan rondt de leerling de gehele opleiding op een lager niveau af. Zo zouden leerlingen die extra uitdaging zoeken bovenop het reguliere curriculum hiervoor niet voldoende worden beloond. Dergelijke overwegingen leiden tot pleidooien voor verdere flexibilisering van de wettelijke kaders voor (afsluitende) toetsing in primair en voortgezet onderwijs.

3. Aandachtspunten bij eventuele (verdere) flexibilisering van eindtoetsing

De vraag om flexibilisering lijkt te worden ingegeven door zowel de opmars van de informatietechnologie als door toenemende individualisering van de maatschappij. Verwacht wordt dat het funderend onderwijs leerlingen voorbereidt op de moderne kennissamenleving, die meer dan vroeger een beroep doet op het vermogen van mensen om hun eigen werk en leerproces te sturen. Ook wordt steeds vaker gesteld dat het onderwijs leerlingen in staat moet stellen hun talenten optimaal te ontplooien. Daarbij wordt vaak gewezen op de nieuwe ICT-mogelijkheden om differentiatie en personalisering in het onderwijs vorm te geven. Van scholen wordt verwacht dat zij die mogelijkheden benutten.

Pagina 2 van 5

De huidige wettelijke kaders met betrekking tot afsluitende toetsing in het voortgezet onderwijs bieden al ruimte voor maatwerk. Leerlingen kunnen ook nu al in een deel van hun vakken eerder examen doen. Ook is het al mogelijk om vakken op een hoger niveau af te ronden. Het afsluiten van een vak op een hoger opleidingsniveau kan daarbij gewaardeerd worden op de cijferlijst of bijvoorbeeld in het zogeheten plusdocument. Daarin geven scholen aan wat leerlingen 'extra' hebben geleerd, bovenop waar het reguliere diploma voor staat. Een leerling krijgt dan bijvoorbeeld een havodiploma met de aantekening dat hij of zij één of twee vakken op vwo-niveau heeft afgerond. Op deze manier worden de extra inspanningen die deze leerling voor deze vakken heeft gepleegd ook gewaardeerd, hetgeen hun motivatie ten goede zal komen. Deze beloning is proportioneel: één of twee vakken op vwo-niveau afronden geeft een leerling bijvoorbeeld niet het recht om in te stromen in het wetenschappelijk onderwijs.

Onze referentie
746699

Er is recent sprake van pleidooien voor nog verdergaande flexibilisering van de examens in het voortgezet onderwijs. In het bijzonder wijs ik hierbij op het voorstel van de VO-raad, de koepelorganisatie voor middelbare scholen, die op 26 maart jl. bij monde van haar voorzitter Paul Rosenmöller bepleitte om 'op korte termijn een maatwerkdiploma in te voeren'. Op zo'n diploma zou bijvoorbeeld staan dat een leerling vijf vakken op havoniveau heeft gedaan en drie vakken op vwo-niveau. Het diploma dat een leerling krijgt wordt nu op één niveau afgegeven, bijvoorbeeld vmbo of havo. Door invoering van een maatwerkdiploma zouden scholen het onderwijs beter kunnen laten aansluiten op de talenten van leerlingen, aldus de VO-raad.

De regering staat positief ten opzichte van maatwerk en flexibiliteit. Tegelijkertijd is het van belang goed in beeld te hebben welke effecten verregaande flexibilisering van afsluitende toetsing in het (voortgezet) onderwijs kan hebben. Vragen zijn onder meer:

- Welk effect heeft de mogelijkheid om vakken op verschillende niveaus af te ronden voor de waarde en dus het *civiel effect van diploma's*, en voor de herkenbaarheid, vergelijkbaarheid (ook met huidige diploma's), inzichtelijkheid en transparantie daarvan?
- Wat betekent niveau- en tempodifferentiatie in de examens voor de *inhoudelijke en organisatorische aansluiting* op het vervolgonderwijs? Als een 'vwo-leerling' bijvoorbeeld niet alle vakken op vwo-niveau afrondt, is hij of zij dan voldoende toegerust voor het wetenschappelijk onderwijs? En wanneer een leerling een vak één of twee jaar eerder afrondt, kan dit betekenen dat hij of zij dit vak bij aanvang van het vervolgonderwijs een lange tijd niet heeft gevolgd. Hoe kan dan de organisatorische en inhoudelijke aansluiting voldoende gewaarborgd blijven?
- Leerlingen kunnen nu al vakken op een *hoger* niveau afronden. Wat zou de mogelijkheid om vakken ook op een *lager* niveau af te ronden, en toch een diploma op het hogere niveau te krijgen, doen voor de *motivatie en het ambitieniveau van leerlingen*? In hoeverre brengt dit het risico met zich mee dat leerlingen kiezen voor 'de weg van de minste weerstand' en dat het niveau van het onderwijs zal gaan dalen?
- Wat betekent verregaande flexibilisering en maatwerk op het gebied van afsluitende toetsing voor de *organiseerbaarheid*? Wat betekent het voor lesroosters, voor de samenhang tussen de curricula in de verschillende schoolsoorten (vmbo, havo, vwo) en voor de (inhoudelijke) opbouw daarvan?

- Welke (extra) *kosten*, zowel voor het voortgezet onderwijs als voor het vervolgonderwijs, zouden (indicatief) gemoeid zijn met verregaande flexibilisering en maatwerk op het gebied van examens?
- Wat betekent flexibilisering van afsluitende toetsing voor de *socialiserende functie van het onderwijs*? Hoe verhoudt flexibilisering van examens zich tot collectieve *rite de passage* die de jaarlijkse en collectief ervaren periode van centrale examens maatschappelijk is?
- Welke leerlingen zouden baat hebben bij flexibilisering, en welke leerlingen niet? Als verdergaande flexibilisering van examens voor een deel van de leerlingen positief uitpakt, maar voor een groter deel van de leerlingen negatief, is het de vraag of een dergelijke (systeem)ingreep een wenselijke en *proportionele maatregel* is. Om dezelfde doelen te bereiken, zouden dan alternatieve maatregelen meer opportuun kunnen zijn.

Onze referentie
746699

Dit zijn allemaal relevante vragen bij uw advies over flexibilisering van eindtoetsing in het funderend onderwijs, in het bijzonder waar het gaat over verregaande vormen van flexibilisering van examens in het voortgezet onderwijs. Zoals gezegd is de grondhouding van de regering ten aanzien van maatwerk en flexibilisering positief. Tegelijkertijd hecht ik er uiteraard ook aan om zorgvuldig te werk te gaan, zeker bij mogelijk ingrijpende maatregelen. Door ook in te gaan op gedragseffecten en mogelijke neveneffecten van flexibilisering van afsluitende toetsing, kan uw advies ook fungeren als (input voor of element van) een impact assessment bij voorstellen om centrale examens in het voortgezet onderwijs te flexibiliseren. Een dergelijk impact assessment is afgesproken in de Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017.[2]

4. Adviesvraag aan de Onderwijsraad

De hierboven geschetste overwegingen brengen mij bij de adviesvraag voor het door u uit te brengen advies, in lijn met hetgeen is besproken in ambtelijk vooroverleg tussen vertegenwoordigers van de Onderwijsraad en het Ministerie op 30 januari jl. Het advies concretiseert de adviezen 'Een smalle kijk op onderwijskwaliteit' en 'Een stelsel met veerkracht' wat betreft de aanbeveling om onderwijsprogramma's (in het bijzonder waar het afsluitende toetsing betreft) meer flexibel in te richten, en is in dit opzicht instrumenteel. Ik verzoek u om na te gaan of flexibilisering van afsluitende toetsing in primair en voortgezet onderwijs wenselijk is, en zo ja of dat mogelijk is binnen de wettelijke kaders, of dat het nodig is deze kaders aan te passen. In uw advies zouden nadrukkelijk ook opvattingen van leraren, leerlingen, ouders en het vervolgonderwijs aan bod moeten komen.

De adviesvraag luidt: in hoeverre is het wenselijk om in het primair en voortgezet onderwijs de wettelijke kaders rondom afsluitende toetsing (verder) te flexibiliseren? Daarbij worden vier deelvragen onderscheiden:

1. In hoeverre vormen wettelijke kaders ten aanzien van het tijdstip van afsluitende toetsen, de opleidingsduur (die hiermee samenhangt), en de waardering van resultaten van afsluitende toetsen, een belemmering voor scholen om toetsing en examinering meer flexibel te organiseren en zo

[2] Zie http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2014/12/18/regeldrukagenda-onderwijs-2014-2017.html, p. 20.

gedifferentieerd onderwijs aan te bieden en gepersonaliseerd leren mogelijk te maken?

2. Is het mogelijk deze wettelijke kaders (verder) te flexibiliseren zonder dat het funderende karakter van het onderwijs in gevaar komt? Wat betekent eventuele flexibilisering voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs, en bijvoorbeeld voor de aansluiting met het vervolgonderwijs? De vragen die zijn beschreven in paragraaf 3 zijn hierbij relevant.
3. Aan welke randvoorwaarden is eventuele flexibilisering van afsluitende toetsing gebonden?
4. Kan de Onderwijsraad schetsen welke mogelijkheden flexibilisering van toetsen en examens aan scholen biedt om het onderwijs verder te flexibiliseren?

Ten aanzien van waardering van de resultaten van afsluitende toetsen zou moeten worden gekeken naar de wijze waarop deze resultaten worden gebruikt voor schooladviezen en diploma's, het civiel effect dat van deze schooladviezen en diploma's uitgaat en het gebruik door de Inspectie van het Onderwijs van de resultaten op afsluitende toetsen voor evaluatiedoeleinden. Onderwijskwaliteit zou in het advies ruim opgevat moeten worden. Onderwijskwaliteit omvat immers diverse onderwijsopbrengsten zoals leerprestaties, schoolmotivatie, burgerschapsvorming en toerusting voor vervolgopleidingen, de arbeidsmarkt en de moderne kennissamenleving in het algemeen. Daarnaast omvat het kwaliteitsbegrip kenmerken van het onderwijsproces, zoals schoolklimaat en de afstemming van het onderwijs op interesses, tempo en niveau van leerlingen. Wat betreft de randvoorwaarden verzoek ik u te kijken naar institutionele randvoorwaarden die de haalbaarheid van eventuele flexibilisering bepalen (zoals externe waardering van opleidingsresultaten door vervolgopleidingen, bedrijven en de maatschappij), wettelijke randvoorwaarden (zoals het civiel effect van diploma's), technische voorwaarden (bijvoorbeeld: implementatiewijze) en materiële voorwaarden (zoals beschikbare ICT, toetsmaterialen, financiële middelen).

Ik verzoek u uw advies rond de zomer van 2015 aan mij uit te brengen. Ik zie er met veel belangstelling naar uit.

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

Bijlage 2

Huidige wettelijke kaders van eindtoetsing in het primair en voortgezet onderwijs

In zowel het primair als het voortgezet onderwijs vindt eindtoetsing plaats, maar de vorm en functie van die eindtoetsing is verschillend. De kaders worden hieronder globaal beschreven.

Eindtoetsing in het primair onderwijs
Sinds het schooljaar 2014-2015 zijn po-scholen verplicht om bij leerlingen[63] in het achtste leerjaar een eindtoets af te nemen.[64] Het betreft hier een formatieve toets. De toets is bedoeld om de kennis en het niveau van de leerlingen op het gebied van taal en rekenen te bepalen, zodat mede op basis daarvan duidelijk wordt welk type vervolgonderwijs bij een leerling past. Deze eindtoets is dus geen examen en leidt niet tot een diploma: leerlingen kunnen niet zakken of slagen voor de toets. De toets dient als een hulpmiddel om het primair onderwijs en daarop volgende voortgezet onderwijs zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Als leerlingen korter dan acht leerjaren over het primair onderwijs doen, maken zij ook de eindtoets al eerder, namelijk in het jaar voorafgaand aan hun instroom in het voortgezet onderwijs.

Po-scholen mogen kiezen uit drie verschillende eindtoetsen, te weten de centrale Cito-eindtoets, ROUTE 8 van A-VISION en IEP (ICE Eindtoets PO).[65] Het bevoegd gezag van de school bepaalt welke toets door de leerlingen wordt gemaakt. Scholen nemen de eindtoets jaarlijks tussen 15 april en 15 mei af, zodat de meest recente gegevens over het taal- en rekenniveau van leerlingen aan de school voor voortgezet onderwijs kunnen worden gegeven.[66] De afname vindt plaats nádat de school aan de leerling een advies voor passend vervolgonderwijs heeft afgegeven. Naast deze verplichte toets voor de onderdelen taak en rekenen, zijn scholen vrij om ook op andere terreinen eindtoetsen af te nemen.

De boven beschreven systematiek van eindtoetsing in het primair onderwijs is in het afgelopen schooljaar voor het eerst toegepast. Po-scholen kunnen zich vanwege het late afnamemoment in hun advisering niet meer laten leiden door de resultaten van de eindtoets. Eerdere testresultaten en de algehele indruk die men van de leerling heeft zijn nu leidend in de advisering. De ervaringen en (eventuele neven)effecten van het nieuwe systeem zijn nog niet duidelijk. De staatssecretaris heeft toegezegd deze te zullen monitoren.[67] Gezien de ontwikkelingen rond eindtoetsing in het primair onderwijs kan worden gesproken over een 'praktijk in verandering'. De doelstelling en functie van de eindtoetsing is evenwel behouden: op een uniforme en betrouwbare manier het niveau van leerlingen vaststellen, zodanig dat leerlingen die de overstap van het primair naar het voortgezet onderwijs maken, de kansen krijgen die hen toekomen.

Eindtoetsing in het voortgezet onderwijs
In het voortgezet onderwijs worden schoolexamens en centrale examens afgenomen. Scholen kunnen zelf invulling geven aan de schoolexamens, de centrale examens worden landelijk vastgesteld. Deze vorm van centrale toetsing betekent dat leerlingen van verschillende scholen dezelfde toets maken. Op grond van de uitslag van deze examens gezamenlijk wordt bepaald of een leerling in aanmerking komt voor een diploma. Anders dan in het primair onderwijs is

63 In beginsel geldt de verplichting tot het afnemen van een eindtoets in het primair onderwijs voor alle leerlingen. Het is mogelijk voor sommige leerlingen een uitzondering te maken. Dit kan op grond van de Beleidsregel van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 7 september 2014, nr. 628086, houdende ontheffingsgronden eindtoetsing PO (Beleidsregel ontheffingsgronden eindtoetsing PO).

64 Artikel 9b van de Wet op het primair onderwijs.

65 Overigens was schooljaar 2014-2015 een overgangsjaar. Daarom mochten scholen in dat schooljaar ook eenmalig enkele toetsen uit de Regeling leerresultaten PO als eindtoets gebruiken.

66 Artikel 9b, lid 1, van de Wet op het primair onderwijs.

67 Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, 2015.

eindtoetsing in het voortgezet onderwijs dus rechtstreeks gekoppeld aan het al dan niet verkrijgen van een diploma, namelijk voor het vmbo, havo of vwo. Daarmee vormt het vo-diploma een belangrijk ijkpunt in het Nederlandse onderwijsstelsel.

Het kader rond de eindtoetsing in het voortgezet onderwijs ziet er globaal als volgt uit. Voor alle schooltypen – vmbo, havo en vwo – geldt dat diploma's worden gebaseerd op zowel schoolexamens als centrale landelijke examens die betrekking hebben op verschillende vakken. De minister stelt jaarlijks de examenprogramma's vast. Voor elk niveau zijn er eisen gesteld aan het vakkenpakket, die voorzien in een verplicht deel, een profieldeel en een vrij deel. Er is bij eindtoetsing sprake van zogenoemd 'summatief' of 'kwalificerend' toetsen dat gericht is op het verzilveren van leerresultaten, met als doel dat het eindresultaat (het diploma) een civiel effect teweegbrengt. Elk vak kent specifieke eindtermen. Leerlingen kunnen in meer vakken examen doen dan het minimum aantal dat voldoende is voor diplomering. Het eindcijfer voor extra vakken wordt op dezelfde manier berekend als voor de andere examenvakken. De examenresultaten van extra vakken kunnen op de cijferlijst worden opgenomen.

In principe geldt dat het eindcijfer voor een vak gebaseerd wordt op het gemiddelde van de schoolexamens en het centraal examen, en dat het gemiddelde van alle cijfers op het centraal examen voldoende moet zijn, dat wil zeggen: gelijk aan of hoger dan een 5,5.[68] Voor het havo en vwo geldt daarnaast dat een kandidaat voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde maximaal één 5 als eindcijfer (gemiddelde van schoolexamen en centraal examen) mag hebben; voor de andere twee vakken moet een voldoende worden behaald. Er zijn beperkte mogelijkheden tot herkansing van de examens.

De centrale examens worden jaarlijks op een vast moment, in mei, afgenomen. De data van de schoolexamens zijn niet landelijk vastgelegd. In beginsel geldt dat leerlingen de examens voor de verschillende vakken maken in het laatste schooljaar. Op dit punt is variatie mogelijk: leerlingen kunnen voor een of enkele vakken ook een of twee jaar eerder het schoolexamen en centraal examen afleggen.

Een leerling kan tevens voor een of enkele vakken examen doen op een hoger niveau dan het onderwijstype waarvoor de leerling is ingeschreven. Een vmbo-leerling die de basisberoepsgerichte leerweg vmbo volgt kan bijvoorbeeld een vak afronden op het niveau van de kaderberoepsgerichte leerweg. Een havo-leerling kan bijvoorbeeld een vak afronden op vwo-niveau. Het examen op een hoger niveau telt mee voor de einduitslag. Het is niet mogelijk cijfers die zijn behaald voor een vak op een hoger niveau terug te rekenen naar een lager niveau. Ook kan er geen herkansing worden gedaan op het lagere niveau. Wanneer enkele vakken op een hoger niveau worden afgerond, heeft dat geen consequenties voor het diploma; dat wordt toegekend op het laagste niveau waarop de leerling een examen heeft gedaan.

68 Artikelen 49 en 50 Eindexamenbesluit VO.

Bijlage 3

Ruimte die wettelijke kaders bieden voor flexibele eindtoetsing

In principe vindt flexibilisering van de eindtoetsing plaats binnen de wettelijke kaders die de overheid heeft gesteld. Scholen hebben binnen deze kaders ruimte om de eindtoetsing te variëren en leerlingen keuzemogelijkheden aan te bieden. Behalve de eindtoetsing kunnen scholen ook andere aspecten van het onderwijs flexibiliseren om hun leerlingen meer maatwerk te bieden, waaronder het curriculum, het onderwijsprogramma en de didactiek. Ook hier geldt dat flexibilisering binnen de wettelijke kaders moet plaats vinden. Voor het onderwijsprogramma geldt bijvoorbeeld dat de normen van het minimaal aantal lesuren moet worden behaald. In het algemeen geldt echter dat de wettelijke kaders aanzienlijke ruimte voor maatwerk bieden.

De wettelijke kaders van de eindtoetsing verschillen voor het primair en het voortgezet onderwijs. Voor beide geldt echter dat de kaders tot op zekere hoogte ruimte bieden om het tijdstip, het niveau en de inhoud van de toetsing te variëren.

Wat betreft *het tijdstip* van de eindtoetsing, kunnen po-scholen leerlingen die vooruit hebben gewerkt (en bijvoorbeeld klassen hebben overgeslagen) of achterop zijn geraakt de eindtoets een of meer jaren eerder of later laten maken dan het achtste schooljaar (gerekend vanaf groep 1*)*. Vo-scholen kunnen leerlingen die vooruit hebben gewerkt, eerder schoolexamens laten maken dan op het nu gangbare tijdstip (bij scholen doorgaans in het laatste opleidingsjaar). Ook kunnen zij leerlingen die vooruit hebben gewerkt, een of twee jaar eerder dan in het gangbare laatste opleidingsjaar het centraal examen laten maken in een of meerdere (maar niet in alle) vakken.

Wat betreft het *niveau* van de eindtoetsing, hebben po-scholen vrijheidsgraden om te kiezen welke leerlingen de basistoets maken en welke leerlingen de niveautoets. Vo-scholen kunnen leerlingen voor enkele vakken schoolexamens en centrale eindexamens van een hoger opleidingsniveau laten maken. De desbetreffende examenresultaten en het niveau worden vermeld op de cijferlijst behorend bij het diploma. Naast de centrale eindtoetsen hebben po-scholen en vo-scholen uiteraard ook de vrijheid om aanvullende eindtoetsen af te nemen op verschillende niveaus. Hiermee kunnen zij bijvoorbeeld extra uitdaging bieden voor leerlingen die bovengemiddeld presteren en de leeropbrengsten van deze leerlingen zichtbaar maken

Wat betreft de *inhoud* van de eindtoetsing, kunnen po-scholen, naast de centrale toetsen die zij voor taal en rekenen verplicht zijn af te nemen, ook andere kerndoelen toetsen of zelfs einddoelen die niet tot de kerndoelen behoren. De resultaten van deze toets kunnen worden meegenomen in het schooladvies. Wat betreft de kerndoelen bestaat er, behalve de centrale toetsen voor taal en rekenen, een centrale toets voor wereldoriëntatie, die scholen optioneel kunnen afnemen. Naast centrale toetsen kunnen po-scholen echter ook lokaal toetsen afnemen. Vo-scholen kunnen het leerlingen mogelijk maken om examen te doen in extra vakken in de keuzeruimte, of bovenop de keuzeruimte. Dit hoeven niet officiële examenvakken met centrale toetsing te zijn. De extra vakken kunnen meer of minder ruimte laten aan leerlingen zelf de leerdoelen in te vullen. Scholen kunnen opbrengsten van de extra inspanningen laten vermelden in een plusdocument.[69]

69 In het sectorakkoord tussen het ministerie van OCW en de VO-raad is overeengekomen dat de VO-sector vanaf schooljaar 2015-2016 naast een schooldiploma en cijferlijst een plus-document gaat meegeven aan geslaagde leerlingen . Dit is een persoonlijk document waarop succesvol afgeronde (talent)programma's, stagevaardigheden en specifieke vaardigheden van de leerling staan beschreven op het gebied van bijvoorbeeld loopbaan, burgerschap, ondernemerschap, creativiteit of sport.

ONDERWIJS raad

Nassaulaan 6 - 2514 JS Den Haag
www.onderwijsraad.nl

De raad is voorstander van meer maatwerk in het onderwijs, maar adviseert de wettelijke kaders rond eindtoetsing in het primair en voortgezet onderwijs niet verder te verruimen. Ten eerste brengt verruiming het funderend karakter van het primair en voortgezet onderwijs in gevaar. Ten tweede is verruiming naar het oordeel van de raad ongeschikt als instrument om meer maatwerk mogelijk te maken.